

Papiers de recherche

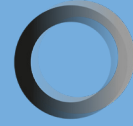
Auteurs

Pauline GENESTE
Constant HARBONN
Juliette JESTIN
Damian LE TROTIER SERRA
Irène SALENSON
Jean-François VALETTE

Coordination

Irène SALENSON

Le sol social mexicain porte-t-il encore des communs ?



**ÉDITIONS
AFD**
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

JANVIER 2022
N° 228

Papiers de Recherche | Research Papers

Le sol social mexicain porte-t-il encore des communs ?

***Ejidos* et lotissements d'intérêt social dans la périphérie de Mexico**

Pauline GENESTE*, Constant HARBONN**, Juliette JESTIN***,
Damian LE TROTTER SERRA****, Irène SALENSON*****, Jean-
François VALETTE ***** 1

Janvier 2022

¹ * Responsable développement, Crédit Agricole Immobilier. ** Consultant climat, Egis Conseil. *** Analyste de politiques publiques urbaines, Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). **** Architecte, Ohlab. ***** Chargée d'études, Agence Française de Développement. ***** Maître de conférences, Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, UMR 7533 LADYSS – UMR 8586 PRODIG.

Pour citer ce papier :

GENESTE, P., HARBONN, C., JESTIN, J., LE TROTIER SERRA, D., SALENSON, I., VALETTE, J.-F.. (2022), « Le sol social mexicain porte-t-il encore des communs ? *Ejidos* et lotissements d'intérêt social dans la périphérie de Mexico », *Papiers de Recherche AFD*, n° 228, janvier 2022

Contact à l'AFD :

Irène SALENSON (salensoni@afd.fr)

Papiers de Recherche de l'AFD

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les *Papiers de Recherche de l'AFD* n'exclut aucune autre.

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable. Présente sur quatre continents à travers un réseau de 72 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète. En 2014, l'AFD a consacré 8,1 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

AFD Research Papers

AFD Research Papers are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

Agence Française de Développement (AFD), a public financial institution that implements the policy defined by the French Government, works to combat poverty and promote sustainable development. AFD operates on four continents via a network of 72 offices and finances and supports projects that improve living conditions for populations, boost economic growth and protect the planet. In 2014, AFD earmarked EUR 8.1bn to finance projects in developing countries and for overseas France.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).

AFD, 5 rue Roland Barthes

75598 Paris Cedex 12, France

✉ ResearchPapers@afd.fr

ISSN 2492 – 2846

Le sol social mexicain porte-t-il encore des communs ? Ejidos et lotissements d'intérêt social dans la périphérie de Mexico

Pauline GENESTE (Crédit Agricole Immobilier), Constant HARBONN (Egis Conseil), Juliette JESTIN (Organisation de Coopération et de Développement Économiques), Damian LE TROTTER SERRA (Ohlab), Irène SALENSON (Agence Française de Développement), Jean-François VALETTE (Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, UMR 7533 LADYSS)

Résumé

Ce *research paper* vise à présenter le résultat d'un travail de recherche mené en 2018-2019 sur le thème des transformations des communs fonciers urbains pour l'habitat dans le cas de la périphérie de la zone métropolitaine de Mexico. Deux processus majeurs sont ici questionnés et croisés : d'une part, l'évolution d'un système de propriété collective spécifique au Mexique qu'est l'*ejido*, dont la privatisation progressive est permise depuis les années 1990 ; d'autre part, la croissance urbaine spectaculaire de lotissements de logements d'intérêt social, qualifiables d'abordables dans le contexte latino-américain. Si ces deux tendances ne s'expliquent pas en se réduisant l'une à l'autre, des relations fortes sont à mettre en lumière.

Les communs fonciers urbains constituent une alternative majeure pour la revendication du droit à la ville dans un contexte de transition urbaine et, dans le cas de Mexico comme dans celui d'autres métropoles, ces communs ont été perturbés par leur marchandisation partielle et les pratiques informelles liées à leur situation urbaine ou périurbaine. La double approche de cette étude par les communs et par le logement de masse permet de se concentrer, non pas sur la ressource foncière de l'*ejido* en tant que telle, mais sur les rapports qui régissent son fonctionnement et qui questionnent les alternatives à la propriété privée pour l'habitat. Dans le contexte mexicain comme dans d'autres contextes, ces communs fonciers urbains pour l'habitat peuvent être des vecteurs d'un accès à un logement abordable, mais aussi de logiques ségrégatives.

Pour ce faire, l'*ejido* et le commun seront interrogés dans leur maintien et dans la forme de leurs mutations. À partir de bases de données publiques et d'un travail de terrain mené en 2019, il s'agira d'analyser les mécanismes de production de logements, les rapports entre les acteurs de ce processus. Une première partie de la démonstration présente le processus qui a permis la privatisation du sol social et la production sur ce même foncier d'un modèle de grands lotissements d'intérêt social. Une seconde partie vise à comprendre la construction d'un nouveau jeu d'acteurs institutionnels et privés qu'a instauré une gouvernance qui a mené à la déstructuration des *ejidos* et à la financiarisation de la production du logement. Une troisième et dernière partie aborde les conséquences territoriales et sociales de cette politique qui transforme le sol social en logements d'intérêt social.

Mots-clés : communs, foncier, habitat, logement de masse, *ejido*, Mexico, périphérie, mutations

Classification JEL : A13, D62, E01, E22, I30, I31, O11, Q01, Q51.

Remerciements

Cette recherche s'inscrit dans un programme auquel l'Agence Française de Développement (AFD) a largement pris part, « Communs Fonciers Urbains pour l'Habitat » (<https://cfuhabitat.hypotheses.org/>; Simonneau, Denis, 2020), entamé en 2017, et ayant permis une commande auprès du Master *Cycle d'urbanisme* de Sciences Po Paris pour une étude portant sur les terres coutumières de Nouvelle Calédonie (Cassouret *et al.*, 2020). Ce chantier de réflexion et de production sur les communs va au-delà de la question du foncier et traite également

des sujets tels que les communs numériques. Dans le cadre de cette étude sur le cas mexicain, nous souhaiterions vivement remercier l'AFD, sans qui ce travail n'aurait pas pu voir le jour, notamment Irène Salenson, notre commanditaire, et Stéphanie Leyronas, du Département Diagnostics économiques et Politiques Publiques de la Direction Innovation, Recherches et Savoirs, ainsi que Jean-Baptiste Sabatié et Rodrigo Flores de l'agence de Mexico. Nous remercions aussi tous les autres membres de l'équipe « Communs Fonciers Urbains pour l'Habitat » : Claire Simonneau, Éric Denis, Irène Valitutto, Stéphanie Leyronas, Sarah Botton, Aymeric Blanc et Chloé Pinty. Nos remerciements vont aussi à l'Ecole Urbaine de Sciences Po Paris, Irène Mboumoua, Sandrine Boisard, et Pauline Émile-Geay pour leur accompagnement attentif tout au long de ce projet collectif. Nous remercions aussi tous les chercheurs, Clara Salazar, Antonio Azuela,

José Luis Para Cabrera, Bernard Tallet, Luis Salinas Arreortua, Guillermo Olivera, Éric Léonard, Enrique Soto Alva, Verónica Ibarra, Pierre Arnold, Jerónimo Díaz, qui ont accepté de partager un moment avec nous, au Mexique comme en France, afin de nous faire partager leurs expériences et leur savoir sur des thématiques diverses et variées. Merci à tous les membres de communautés ejidales, habitants de lotissement d'intérêt social, notaire, employés au sein des grands organismes de crédits hypothécaires nationaux, promoteurs immobiliers et membres de la municipalité de Tecámac qui nous ont fait confiance et ont, pour beaucoup, participé à cette étude de par leurs témoignages et le partage de leurs expériences respectives.

Version originale : Français

Acceptée : Janvier 2022

Liste des signes et abréviations

ALENA : Accord de Libre Échange Nord-Américain

APV : *Agencia productora de vivienda*, Agence de production de logements

AURIS: *Acción Urbana e Integración Social*, Action urbaine d'intégration sociale

BBVA : Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Banque Bilbao Biscaye

BID : *Banco Interamericano de Desarrollo*, Banque Interaméricaine de développement

BMV : *Bolsa Mexicana de Valores*, Bourse mexicaine

CANADEVI : *Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda*, Chambre nationale de l'industrie du développement et de la promotion de l'habitat

CDMX : *Ciudad de México*, Ville de Mexico

CMIC : *Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción*, Chambre mexicaine de l'industrie de la construction

CNIDS : *Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible*, Centre de recherche pour le développement durable

COLMEX : *Colegio de México*, Université de Mexico

CONAPO : *Consejo Nacional de Población*, Conseil National de Population

CORETT : *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra*, Commission pour la Régularisation de la Tenure Foncière

CONAVI : *Comisión Nacional de Vivienda*, Commission nationale pour le logement

DASDN : *Dirección de Análisis Sectorial y Desarrollo de Negocios*, Direction de l'Analyse Sectorielle et du Développement des Entreprises

EDOMEX : *Estado de México*, État de Mexico

FANAR: *Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar*, Fond de soutien pour les noyaux agraires sans régulariser

FIDEURBE: *Fideicomiso de Interés social para el Desarrollo Urbano de la ciudad de México*, Fidéicomis d'intérêt social pour le développement urbain de la ville de Mexico

FONHAPO : *Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares*, Fidéicomis Fonds National des Habitations Populaires

FOVISSSTE : *Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, Fonds du Logement de l'Institut de Sécurité et des Services Sociaux des Fonctionnaires

GATT : *General Agreement on Tariffs and Trade*, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

IMSS : *Instituto Mexicano del Seguro Social*, Institut mexicain de la sécurité sociale

INEGI : *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, Institut National de Statistiques et de Géographie

INFONAVIT: *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, Institut du Fonds National du Logement pour les Travailleurs

INSUS : *Instituto Nacional del Suelo Sustentable*, Institut National du Sol Soutenable

INVI : *Instituto de la vivienda*, Institut du logement

ISEF : *Instituto Superior de Estudios Fiscales*, Institut supérieur des études fiscales

ISSSTE : *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, Institut de la sécurité et des services sociaux des travailleurs de l'État

KFW : *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, Établissement de crédit pour la reconstruction

MXN : *Peso mexicano*, Peso mexicain

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ONAVIS : *Organismos Nacionales de Vivienda*, Organismes Nationaux de Logement

PCU : *Perímetros de contención urbana*, Périmètres de Concentration Urbaine

PHINA : *Padrón e Historial de Núcleos Agrarios*, Registre foncier et historique des noyaux agraires

PMV : *Programa de Mejoramiento de Vivienda*, Programme d'Amélioration du Logement

PMDU : *Plano municipal de desarrollo urbano*, Plan municipal de Développement Urbain

PRD : *Partido de la Revolución Democrática*, Parti Révolutionnaire Démocratique

PRI : *Partido Revolucionario Institucional*, Parti Révolutionnaire Institutionnel

PSVA : *Producción Social de Vivienda Asistida*, Production Sociale de Logements Assistée

PUEC : *Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad*, Programme Universitaire d'Etudes sur la Ville

RAN : *Registro Agrario Nacional*, Registre Agraire National

RPP : *Registro Público de la Propiedad*, Registre Public de la Propriété

SADER : *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural*, Ministère de l'Agriculture et au Développement rural

SEDATU : *Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano*, Ministère du développement agricole, territorial et urbain

SEDESOL : *Secretaría de Desarrollo Social*, Ministère du Développement Social

SEDUyM : *Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano*, Ministère du Développement Urbain et Métropolitain

SHF : *Sociedad Hipotecaria Federal*, Société Hypothécaire Fédérale

UMA : Unité de Mesure et d'Actualisation

UNAM : *Universidad Nacional Autónoma de México*, Université autonome de Mexico

ZMVM : *Zona metropolitana del valle de México*, Zone Métropolitaine de la Vallée de Mexico

Glossaire

Asamblea ejidal : assemblée ejidale où se réunissent les membres de la communauté ejidale afin de gérer collectivement la ressource

Avecindados : Résidents de l'*ejido*, reconnus comme tels par l'assemblée ejidale, qui jouissent de certains droits reconnus par la loi agraire bien que non membres de l'*ejido*.

Casa ejidal : lieu où se réunit la communauté ejidale

Comisariado ejidal : commissariat ejidal

Consejo de vigilancia : conseil de surveillance

Dominio pleno : domaine plein, pleine propriété

Ejidatario : membre d'un *ejido*

Hacienda : exploitation agricole d'amérique latine

Nucleo de población : noyau agraire

Posesionarios : Non reconnus par la loi agraire, ils sont souvent des héritiers d'*avecindados* ou d'*ejidatarios* qui n'ont pas de statut reconnu, mais qui disposent d'une autorisation informelle de cultiver les parcelles.

Pueblos Originarios : Communautés existantes depuis l'époque préhispanique, ayant conservé certains traits de leurs caractéristiques culturelles et sociales, dont leur langue.

Salón ejidal : (cf. *Casa ejidal*)

Suelo social : sol social

Tierras de uso común : terres d'usage commun

Zonas de asentamiento humano : zones de peuplement humain

Zonas parceladas : parcelles agricoles ejidales, traduites en zones de culture

Introduction

Au Mexique, les questions foncières, intimement mêlées aux évolutions des structures sociales, économiques et politiques du pays, sont restées un enjeu majeur, notamment depuis la révolution de 1910² à l'origine d'une réforme agraire. L'article 27 de la Constitution mexicaine de 1917 évoque un « *régime triangulaire de la propriété* », formé par la propriété privée, la propriété publique et la propriété dite « *sociale* ». Si les deux premiers régimes fonciers existent dans la plupart des États-Nations, la propriété sociale est une spécificité mexicaine. En tant que collectivité, elle apparaît comme un exemple de démocratie locale instituant des pratiques et droits collectifs faisant commun. Aujourd'hui encore, l'*ejido*³, symbole de la réforme agraire héritière de la révolution, est une forme de propriété collective originale : il représente une véritable institution, sinon un mythe.

La propriété privée individuelle étant considérée comme la norme et comme un « *droit inviolable et sacré* »⁴ (Chicot, 2014), l'existence de systèmes de tenures foncières hétérodoxes, voire qualifiées d'« *inadaptées* », a longtemps été associée à un facteur de pauvreté et de sous-développement partout dans le monde (Perló Cohen et Zamorano Ruiz, 1999). L'Amérique Latine n'a pas été épargnée par cette pensée (Clichevsky, 2003). Dans cette région du monde, la préexistence de modes de tenure foncière précoloniale a influencé les politiques d'accès au sol au cours de l'histoire (Dureau et al., 2006). Ainsi, encore aujourd'hui, plusieurs types d'occupation de la terre peuvent toujours coexister dans les espaces ruraux et urbains, car si cette terre est la matière première de l'activité agricole, elle est aussi la matière première de l'organisation des

villes, dans le sens où d'une part, elle participe à la construction du capital patrimonial des élites économiques et politiques et où, d'autre part, elle constitue l'espace où l'urbain se produit du fait des dynamiques d'étalement des agglomérations.

Les zones de marges urbaines (Prost, 2004) voient ainsi généralement cohabiter des logiques foncières aux différences d'usages exacerbées étant donné les transformations rapides qu'elles connaissent. Ainsi, *hacienda* et *ejido*⁵ cohabitent en périphérie de Mexico, instituant une gouvernance foncière que l'expansion urbaine et les logiques de marché recomposent, entraînant de nouveaux équilibres économiques et sociaux. Objet initialement rural, les *ejidos* présentent une singularité remarquable comme mode de collectivisation de la terre : ils prévoient notamment la tenure collective de la propriété foncière et l'usufruit des terres sans droit de les vendre ou de les céder.

Les interrogations sur les communs renvoient à une littérature scientifique riche qui traverse une grande diversité de disciplines. Ces questionnements ont été mis en avant par les recherches d'Elinor Ostrom dans les années 1990 et ont permis de mettre en exergue la solidité et les différences de fonctionnement de systèmes de gestion commune de certaines ressources naturelles (Ostrom, 1990). Ces études se sont concentrées sur des modes de gestion des ressources par des communautés visant la pérennité des ressources en vue de leur exploitation à long terme (ressources halieutiques et sylvicoles par exemple). Depuis cinq ans, on assiste à un

² L'un des pères de la Révolution de 1910, Emiliano Zapata, avait comme devise « *tierra y libertad* », terre et liberté.

³ Du latin *exitus*, le terme *ejido* désigne littéralement des terres se trouvant à l'extérieur ou à la sortie d'un village. En effet, encerclant de fait la majorité des zones peuplées du territoire mexicain, les *ejidos* ont absorbé la croissance démographique et l'étalement de multiples villes et villages mexicains.

⁴ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « la propriété est un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé ».

⁵ Une hacienda est une exploitation agricole de grande dimension, entourant des locaux d'habitation. Elle correspond à une exploitation de type *latifundium*. Avant la Révolution de 1910, de grands propriétaires terriens détenaient une grande partie des terres agricoles *via* leurs *haciendas* et y faisaient travailler en grand nombre des paysans sans terre. Face à ce contexte d'inégalité foncière sévère, la Révolution de 1910 propose le modèle de l'*ejido*.

regain d'intérêt majeur pour les théories des communs élaborées par l'école de Bloomington⁶. Dans une critique partagée de la primauté de la propriété privée comme unique mode de gestion des ressources, l'approche par les communs s'engage dans les champs de la géographie, de l'économie, du droit, de l'anthropologie et de la sociologie, et implique l'analyse des modalités d'action collective (*Comité technique Foncier et développement*, 2015 ; Leyronas et Calas, 2019 ; Leyronas et Legroux, 2019 ; Simonneau et Denis, 2020). L'approche par les communs renvoie à la notion de collectif qui dépasse les systèmes basés uniquement sur le privé ou le public, afin de gérer à long terme la ressource et ainsi maximiser l'intérêt individuel de la communauté (Simonneau, 2018). Ainsi, que ce soit pour des actions collectives foncières ou énergétiques, l'approche par les communs se définit par un triptyque d'éléments dont l'*ejido* semble partager les attributs : premièrement, une ressource et une mise en commun, même partielle, de cette ressource ; deuxièmement, une collectivité d'ayants droit ; troisièmement, un ensemble de règles qui établissent une gouvernance du commun en vue de la préservation de la ressource (Bollier, 2014 ; Cabannes, 2014).

Les communs fonciers urbains constituent une alternative majeure pour la revendication du droit à la ville (Festa, 2016). Dans un contexte latino-américain de transition urbaine tout au long du XX^{ème} siècle, et, depuis trente ans, d'expansion massive de la promotion immobilière financiarisée destinée au logement des catégories moyennes et populaires, dit « *d'intérêt social* »⁷, les enjeux politiques et économiques sont exacerbés en milieux urbains et périurbains. Ainsi la situation urbaine de la ressource commune implique un certain contrôle étatique de la ressource foncière. Ce sont des règles d'usage et d'accès au sol qui ont alors été mises en place pour une

communauté plus ou moins définie, avec des règles de gestion tentant de préserver, malgré la pression foncière en milieu urbain, la pérennité de la ressource. C'est précisément cette « *tentative* » qui est ici observée, car en effet, les communs fonciers urbains concernés ne sont pas « *chimiquement purs* » (Simonneau, 2018), perturbés par leur marchandisation partielle et les pratiques informelles liées à l'urbanisation, au point de questionner la pertinence de la grille de lecture par les communs (Varley, 1985).

Ce faisant, l'approche par les communs de la question de l'habitat urbain permet de se concentrer, non pas sur la ressource foncière de l'*ejido* en tant que telle, mais sur les rapports qui régissent son fonctionnement (*Comité technique « Foncier et développement »*, 2015 ; Simonneau, Denis, 2020). En ce sens, cette approche permet d'étudier des alternatives à la propriété privée à des fins résidentielles qui, dans le contexte mexicain ainsi que dans d'autres contextes, peuvent être des vecteurs d'un accès à un logement digne abordable.

Cette étude a donc pour objectif de comprendre l'évolution historique de la tenure foncière ejidale⁸ dans les périphéries urbaines du Mexique, ainsi que les politiques publiques de déverrouillage des terres ejidales nécessaires à la construction de logements dit « *d'intérêt social* » sur ce type de foncier. Si ce phénomène reste marginal, il est intéressant à étudier : la majorité des terres ejidales demeurent sous un statut spécifique malgré la réforme de déverrouillage ; les lotissements « *d'intérêt social* » sont construits majoritairement sur d'autres terres, mais aussi en partie sur ces anciens *ejidos*. Pour comprendre le lien entre évolution du foncier d'un côté, production massive de logements de l'autre, la gestion sociale et politique des politiques de titement en propriété collective

⁶ L'école de Bloomington, organisée autour de la figure d'Elinor Ostrom, a construit des outils d'analyse et identifié des facteurs clés de succès de l'auto-organisation pour la gestion de ressources naturelles.

⁷ Le logement d'intérêt social – traduction littérale de *vivienda de interés social* – renvoie au modèle de logement social en accession aidée à la propriété, à destination des classes moyennes inférieures,

dans l'immense majorité des cas, des ayant-droits d'organismes de crédits garantis par l'Etat (Ribardière, Valette, 2021 ; Levy *et al.*, 2021 ; Marot *et al.*, 2021).

⁸ Pour faciliter la lecture, nous proposons de traduire en français certains termes espagnol autour de l'*ejido*. Ainsi l'adjectif qualificatif ejidal est relatif à un *ejido*.

et les procédures de sortie de la propriété collective et d'inscription dans la propriété privée doivent être analysées (Encadré et Zoom n°1). Il s'agit aussi de décrypter les mécanismes de financement du logement d'intérêt social et les conséquences de la construction massive de ces lotissements sur les territoires et les populations. Nous nous demandons alors en quoi le démantèlement

des communs fonciers que sont les *ejidos* pour la production de logement d'intérêt social questionne les logiques de ségrégation socio-spatiale et l'enjeu d'un accès au logement abordable pour les catégories populaires et moyennes. Pour ce faire, nous questionnons l'*ejido* et le commun dans leur maintien et dans la forme de leurs mutations.

Encadré méthodologique

La méthodologie adoptée dans le cadre de cette étude double sur les évolutions de la tenure foncière ejidale et sur les questions d'accès au logement s'est appuyée sur trois démarches.

Dans un premier temps, un travail de bibliographie a été réalisé afin de poser un cadre de recherche sur des bases théoriques solides, sur la question des communs d'une part, sur celles des enjeux du logement populaire au Mexique d'autre part. Cette approche par la littérature s'est également appuyée sur des lectures comparatives complémentaires, épousant les thèmes du titrement (démarches de régularisation par obtention des titres officiels de propriété reconnus publiquement) en Égypte (Denis, 2011), mais aussi dans d'autres pays d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique du Sud (Colin *et al.*, 2009a)⁹.

Dans un second temps, a été réalisé un travail de collecte et d'analyse de bases de données officielles de différents organismes, comme le ministère de la Réforme Agraire (*Secretaría de la Reforma Agraria* – SRA), l'INEGI (Institut national des statistiques et de la géographie, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, l'équivalent mexicain de l'INSEE et de l'IGN français), le RPP (Registre public de la propriété, *Registro Publico de la Propiedad*¹⁰, ou l'équivalent du cadastre), les PMDU (*Plano municipal de desarrollo urbano* ou Plan municipal de Développement Urbain, l'équivalent mexicain du Plan Local d'Urbanisme français), le RAN (*Registro Agrario Nacional*, *Registre Agraire National*, équivalent de l'administration fiscale, spécifique à la propriété collective) et le PHINA (*Padrón e Historial de Núcleos Agrarios*, soit le Registre foncier et historique des noyaux agraires, une entité émanant du RAN et ayant pour objet de relever les propriétés dites « sociales » et leurs évolutions). Ces matériaux, bien que comportant des biais avérés¹¹, ont permis un cadrage à partir de données existantes reconnues (même si elles restent à analyser avec un regard critique) d'une part, une contextualisation à plusieurs échelles spatiales et à différentes dates d'autre part.

Enfin, dans un troisième temps, nous avons défini un terrain d'étude local, situé dans la *Zona Metropolitana del Valle de México* (ZMVM, ou Zone métropolitaine de la Vallée de Mexico)¹² : le municipe¹³ de Tecámac, en périphérie nord-est de la *Ciudad de México* (CDMX) (ou Ville de Mexico, ex District Fédéral – DF), dans l'État de Mexico (voir Zoom 1), en croissance forte depuis une vingtaine d'années, où l'hétérogénéité de l'habitat est marquée, avec la présence de colonies populaires¹⁴, espaces lotis de manière irrégulière, mais surtout de lotissements massifs constitués d'ensembles de logements au standing plus ou moins élevé. D'un côté, le travail de terrain a permis des échanges auprès d'un panel de chercheurs spécialisés dans le foncier, le logement, et l'urbanisme au Mexique. De l'autre, différents intervenants directement impliqués dans la gestion du foncier et/ou de l'immobilier ont été enquêtés : des employés du ministère de l'Agriculture mexicain, des organismes de crédit, des promoteurs immobiliers, un notaire, des architectes-urbanistes, des *ejidatarios*¹⁵ – responsables des communautés ejidales qui nous ont décrit le fonctionnement et les évolutions de leur *ejido* –, ainsi que habitants des nouveaux lotissements d'intérêt social, membres de la société civile et du tissu associatif – qui nous ont, entre autres, dressé le portrait du quotidien

⁹ Les publications abondantes du Lincoln Institute of Land Policy sur le thème « *informalité et pauvreté urbaine* » font référence en termes d'études comparatives.

¹⁰ Il s'agit à la fois de l'ensemble des documents du cadastre et de l'administration fiscale.

¹¹ Un entretien avec un employé de l'*Instituto del suelo sustentable*, Institut du Sol Durable (INSUS), l'agence gouvernementale qui a remplacé en 2016 la *Comisión de regularización de la tenencia de la tierra*, Commission de la régularisation de la tenure foncière (CORETT), a mis en exergue le fait que cette agence chargée des politiques de régularisation du foncier travaille sur les données du *Registro agrario nacional*, Registre Agraire National (RAN) et que ces informations ne sont pas à jour en ce qui concerne le foncier ejidal, rendant difficile l'exploitation de telles données.

¹² La ZMVM correspond à l'aire urbaine de 76 municipes à cheval sur trois États : l'État d'Hidalgo, l'État de Mexico et les 16 délégations de la Ville de Mexico.

¹³ Les municipes, *municipios* en espagnol, sont des entités territoriales qui ne sont pas tout à fait comparables aux municipalités au sens administratif français, mais renvoient plutôt à des groupements de localités. Ils correspondent donc à des grandes communes au pouvoir et au budget autonomes, dirigées par un président municipal. Échelon administratif le plus petit de la division territoriale mexicaine, ils sont au nombre de 2 446 dans un pays grand comme quatre fois la France. Dans le cas de la Ville de Mexico, on parle de « délégations » ou de « mairies » (*alcaldías*).

¹⁴ Expression vernaculaire pour désigner un quartier populaire – le terme de colonie renvoie à un quartier au Mexique – initialement informel (mais qui peut avoir été régularisé) (Valette, 2015).

¹⁵ Le terme *ejidatario* est laissé en espagnol. Les *ejidatarios* sont les membres « de pleins droits » d'un *ejido*. Résidents adultes de l'*ejido*, ils sont successeurs d'un *ejidatario* et possèdent un certificat de droits agraires sur les terres ejidales, ce qui les distingue d'une autre figure de l'*ejido*, les *avecindados* qui, eux, ne possèdent pas ses droits.

des territoires que nous étudions. Un panel de 46 personnes a finalement pu être interrogé au Mexique, ainsi qu'une quinzaine depuis la France.

Carte 1 – Localisation du terrain d'étude : Tecámac



Source : Réalisation personnelle, fonds de carte INEGI 2010

Zoom 1. Terrain de recherche dans le municipe de Tecámac

Le municipe de Tecámac est situé à 30 km au nord de Ville de México (cf. Carte n°1). Le municipe compte plus de 446 000 habitants (INEGI, 2015) et possède une surface de 153 km², l'équivalent d'une fois et demie la superficie de Paris. Tecámac est relié à la capitale mexicaine par une autoroute et une seule ligne de BRT (Bus Rapid Transit). Dès les années 1980, le municipe initialement rural a été intégré à la métropole de Mexico. Peuplé de 20 000 habitants en 1970, le municipe a connu une croissance démographique et urbanistique hors-norme, avec un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 6% entre 2000 et 2015, contre 0,9% dans la Zone Métropolitaine de la Vallée de Mexico.

Entre 1993 et 2012, plus de 2 200 hectares de terres communes ont été privatisées sur le territoire municipal. La majorité des logements construits pendant la période 2000-2010 correspondent à des logements d'intérêt social (jusqu'à atteindre le record national, 127 000) et la majorité de ces constructions se concentrent dans la partie sud du municipe.

Une première partie aborde le processus qui a permis la privatisation du sol social et la production sur ce même foncier d'un modèle de grands lotissements d'intérêt social. Dans une seconde partie, il s'agira de voir comment la construction d'un nouveau jeu d'acteurs institutionnels et privés a instauré une gouvernance qui a mené à la financiarisation de la production du logement et à la déstructuration des *ejidos*. Dans la dernière partie, les conséquences territoriales et sociales de cette politique qui transforme le sol social en logement d'intérêt social seront analysées.

I. De la privatisation du sol social collectif au logement individuel d'intérêt social

L'étude du foncier mexicain est spécifique du fait qu'elle renvoie à l'objet *ejido*, unique au monde. Né d'une institutionnalisation *ex profeso*, le sol dit « social », composé de *comunidades* et d'*ejidos*, a longtemps constitué une forme de commun foncier imparfait. Par son caractère inaliénable, imprescriptible et insaisissable, l'institutionnalisation du sol social a permis à des paysans sans terre d'obtenir un accès à une gestion collective du sol agricole. En effet, le Mexique constitue un exemple accompli de la construction d'un système de gouvernance rurale et de l'ancrage local de l'État à travers l'intervention publique sur le foncier (Colin et al., 2009 b). Néanmoins, la réforme de 1992 promue par le gouvernement néolibéral de Salinas de Gortari (1988-1994) a permis l'intégration du sol social au marché foncier par la privatisation. À cette même période, le gouvernement mexicain procède à un retrait dans la production et l'encadrement du logement d'intérêt social, cédant plus de pouvoir au secteur privé de l'économie.

I.1. Aux racines de l'*ejido*, commun foncier au Mexique ?

Le régime foncier ejidal puise sa source dans la période coloniale pendant laquelle des communautés indiennes et métisses cohabitent avec le système latifundiaire des *haciendas* ou grandes propriétés.

I.1.1. Aux origines d'un projet de société : la redistribution de la terre (1917-1992)

Avec la promulgation de la Constitution de 1857, le gouvernement supprime la propriété communautaire de la terre¹⁶. Ces changements sont réalisés dans l'optique de faire circuler les biens fonciers pour un meilleur développement économique. La loi de Cerdo de 1856 précise que « l'absence de mouvement ou de libre circulation d'une grande partie de la propriété foncière, socle fondamental de la richesse publique, représente un des obstacles majeurs à la prospérité et à l'essor de la Nation » (Colin et Le Meur, 2009a). Ainsi, la constitution de 1857 aboutit à la concentration du foncier agricole tout en renforçant le système des *haciendas*. Avant la révolution, selon le recensement de 1910, 2,6 % des propriétaires fonciers du pays concentrent leurs terres dans 8 500 *haciendas* de 13 500 hectares en moyenne, constituant ainsi 87% de la superficie agricole du pays (Cruz, 1997). Ce système, au fil des années, fait croître la pression sociale, et l'exacerbation de cette inégale répartition du foncier devient l'un des déclencheurs de la révolution.

La redistribution foncière est une préoccupation majeure durant la révolution mexicaine de 1910. En plus de restituer la terre aux communautés dépossédées 60 ans auparavant, la réforme de 1915, inscrite dans l'article 27 de la Constitution de 1917¹⁷, permet également le démantèlement des *haciendas* et la dotation de paysans sans terre. Elle introduit aussi un régime foncier nouveau fondé autour de deux types d'entités collectives, les *ejidos* et les *comunidades*, ayant un patrimoine foncier agraire, une existence juridique et un système de gouvernance propres. Les *comunidades* sont un

¹⁶ Selon ce texte aucune association civile, religieuse ou autre, de quelque caractère, dénomination ou objet qu'il soit, n'avait le droit de propriété ou d'administration de biens immeubles, à l'exception des bâtiments destinés directement au service ou à l'objet de l'institution en question. Si cette disposition visait initialement à priver l'église catholique et les diverses associations religieuses du pouvoir économique qu'elles détenaient, elle a également eu des effets néfastes pour les peuples et les communautés autochtones. Les Indiens qui vivaient pratiquement en autarcie économique dans le domaine de la communauté, suite à cette réforme, se voient transformés en travailleurs journaliers, en prolétaires ruraux au service des grands propriétaires (Adonon Viveras, 2008-2).

¹⁷ L'article 27 de la Constitution de 1917, qui proclame que le sol, les eaux et le sous-sol appartiennent au domaine de l'État, limite le droit de propriété foncière des étrangers, établit l'inaliénabilité de l'*ejido*, ordonne le démembrement des *latifundias* et la distribution des terres aux villages voisins qui en manquent. Constitution Politique des États-Unis Mexicains. Texte intégral, publié dans le Journal Officiel du 5 février 1917, mis à jour jusqu'au dernier amendement constitutionnel (J.O. 20 juin 2005) Traduit de l'espagnol par Francisco Tortolero Cervantes.

système de terres collectives similaires à celui de l'*ejido* ; elles correspondent cependant à des communautés indigènes¹⁸ (Cosío-Ruiz et Morett-Sánchez, 2017), et ont pour particularité d'avoir des zones de cultures qui ne peuvent pas être individualisées, *a contrario* des *ejidos*. Pour les *ejidos*, la dotation foncière de « sol social » est faite par l'État à la collectivité paysanne requérante, un « *nucleo de población* »¹⁹ devenant alors un *ejido*. Pour être « dotés », les *ejidatarios* (membres reconnus dans la communauté de l'*ejido*) doivent avoir plus de 16 ans, vivre dans la localité et travailler la terre. Ils possèdent alors un ensemble de droits spécifiques qui permet d'obtenir l'usage agricole de la terre, mais qui exclut toute transaction marchande de celle-ci²⁰. Cette première dotation peut parfois se voir complétée par une ou plusieurs extensions.

C'est sous la présidence de Lázaro Cárdenas (1934-1940) que le rôle de l'*ejido* comme propriété sociale – différent de celui de la propriété privée – se précise et s'inscrit dans le projet de développement économique du pays. Sous son mandat, 18 millions d'hectares sont redistribués à plus de 800 000 paysans (Dabène, 2016). Durant sept décennies, au fil des agrandissements successifs, plus de 50% du sol mexicain a ainsi été redistribué à travers les 28 000 *ejidos* du pays²¹ (INEGI, 1994). L'article 27 de la Constitution de 1917 établit ainsi un accord entre l'État et les paysans mexicains, permettant au premier de contrôler l'agriculture et aux seconds de disposer du foncier agricole.

1.1.2. L'institutionnalisation de l'usage collectif du sol

L'*ejido* possède un relevé cadastral et un titre qui garantissent la propriété du foncier et qui indiquent les droits de chaque *ejidatario*. L'organisation territoriale des *ejidos* varie d'une communauté à l'autre, mais renvoie à une structure et une gouvernance commune, définie par la *Ley Agraria* ou Loi Agraire (Zoom n°2). Trois types d'espaces existent : des **zones d'usage commun**²², des **zones de cultures** et des **zones d'habitat**²³. Pour chacun de ces espaces, il existe des règles qui diffèrent selon le statut des membres de la communauté. Les *ejidatarios* ont un faisceau de droits différent selon le zonage. Sur la zone d'usage commun – qui n'existe pas dans tous les *ejidos* – les *ejidatarios* ont un droit d'usufruit individuel, ainsi qu'un intéressement aux bénéfices tirés de l'activité éventuellement réalisée. Ils possèdent aussi un droit d'usufruit individuel sur la zone d'habitat. Sur la zone de cultures, les *ejidatarios* disposent d'un droit d'usufruit permanent s'ils les exploitent. Les droits fonciers ejidaux excluent toute régulation marchande (Colin et Le Meur, 2009a). Ainsi, en théorie, on ne peut vendre, céder, acheter, louer ou mettre en fermage les terrains, ni encore constituer une garantie pour un crédit hypothécaire.

Zoom 2. Une gouvernance *sui generis*

Instituées par l'article 27 de la Constitution de Querétaro qui sert de base à la réforme agraire et promulguées le 5 février 1917, plusieurs règles juridiques s'imposent aux *ejidos*. Chaque *ejido* possède néanmoins un règlement interne et les adaptations des normes sont nombreuses d'autant que peu

¹⁸ Population d'ascendance préhispanique (antérieure à la colonisation espagnole du Mexique) qui était reconnue par des titres vice-royaux et qui continue à former un groupe ethnique partageant notamment une langue indigène et des coutumes différentes du reste de la population mexicaine. L'État mexicain reconnaît leur existence et leur importance en se définissant comme une nation multiculturelle fondée sur ses « peuples autochtones » dans le second article de sa Constitution de 1917.

¹⁹ Ou *noyau de population – noyau agraire* en français

²⁰ L'article 27 de la Constitution de 1917 dispose que les terres ejidales sont inaliénables, imprescriptibles, insaisissables.

²¹ Les *ejidos* représentent 103 millions d'hectares au Mexique, ce qui représente plus de 50% de la superficie du pays. La ZMVM compte 246 *ejidos* dont 203 sont supports de l'activité agricole.

²² Espace collectif originellement non cultivable, constitué de boisements, mines, lacs et pâturages et qui peut être parfois des espaces de déchèterie ou de zones délaissées par la communauté.

²³ En espagnol, *tierras de uso común* désigne les terres d'usage commun, *zonas parceladas* désigne les parcelles agricoles (nous utiliserons la traduction *zone de culture*) et les *zonas de asentamientos humanos* désignent les zones de peuplement humain où s'installent les résidences des membres des communautés ejidales (nous utiliserons le terme *zones d'habitat*).

de jurisprudence existe au sujet des litiges fonciers dans les *ejidos*. Les litiges sont réglés en interne dans une forme de démocratie locale. Les tailles des communautés ejidales varient, mais sont globalement limitées à quelques centaines de membres, ce qui explique la longévité de ce mode de gestion participatif²⁴. L'*ejido* est ainsi constitué de trois organes décisionnels :

L'**assemblée ejidale**, à laquelle participent l'ensemble des *ejidatarios*, peut prendre les décisions foncières et organisationnelles *via* le vote qui requiert la majorité.

Le **commissariat ejidal** est l'organe exécutif, constitué d'un commissaire ejidal – personnalité la plus importante de l'*ejido* –, d'un secrétaire et d'un trésorier qui sont élus pour un mandat de trois ans non renouvelable. Le *commissa*, souvent la figure centrale de la communauté, est chargé d'appliquer les décisions de l'assemblée et de gérer les finances de l'*ejido*.

Le **conseil de surveillance**, constitué de trois personnes élues, est l'organe de contrôle du bon fonctionnement du commissariat ejidal²⁵.

En plus des *ejidatarios*, deux autres types d'acteurs ont des faisceaux de droits sur le foncier ejidal. Ainsi les *avecindados*²⁶, qui résident dans la zone urbaine, ont des concessions de lots pour y habiter mais n'ont cependant aucun droit sur les zones d'usages communs ou les zones de cultures. Les *posezonarios*, quant à eux, ne sont pas reconnus par la loi agraire, toutefois, ils peuvent être des héritiers d'*avecindados* ou d'*ejidatarios* qui n'ont pas le statut reconnu, mais qui disposent d'une autorisation informelle de cultiver les parcelles. La loi de l'héritier unique, instituée afin de préserver le foncier agraire du démembrement rapide, a institué une pratique obligeant les *ejidatarios* à ne désigner qu'un seul successeur²⁷, mais a été en réalité peu respectée. Du fait de l'augmentation de la population ejidale avec la transition démographique du Mexique au cours du XX^{ème} siècle, les *ejidos* ont connu de nombreuses fragmentations parcellaires.

1.1.3. Un système foncier aux multiples dérives

Le fonctionnement interne de l'*ejido* échappe au cadre des instances judiciaires ou administratives classiques. Les dynamiques foncières au sein des *ejidos* subsistent en marge des dispositions de la loi agraire. Il existe de fait, un marché foncier informel sur lequel le bien est vendu sans enregistrement de la transaction par un notaire. Dans ce marché, il est très courant que les constructions se développent en marge des règles d'urbanisme. Ainsi, les zones de culture, initialement agricoles accueillent des constructions dont la possession n'est pas associée à un titre de propriété régulier. Dans un contexte de croissance urbaine et de rentabilité incomparable entre activités agricoles et valorisation immobilière, le sol social est souvent le lieu de la croissance informelle périphérique : 50 % de la zone bâtie de Mexico s'est ainsi fondée sur du sol social depuis 70 ans (Schteingart, 1989, Olivera, 2005). Le manque de transparence des structures ejidales et leur fonctionnement en vase clos ont ajouté à l'opacité de leur fonctionnement. Ainsi, la généralisation massive des ventes, des associations et des locations en marge de la loi – mais négociées et tolérées par les autorités ejidales – a servi d'argument aux détracteurs du système ejidal. Ces arguments alimentent les critiques sur la faible productivité du minifundisme²⁸ et la crise des *ejidos*.

²⁴ L'*ejido* Santa Maria Ozumbilla compte 251 *ejidatarios*.

²⁵ Entretien du 25/03/2019 avec Enrique Soto Alva et Javier Delgado, chercheurs au PUEC.

²⁶ Maintenu en espagnol : sorte de voisins.

²⁷ Afin de préserver le foncier agraire du démembrement rapide, la loi agraire a institué une loi obligeant les *ejidatarios* à ne désigner qu'un seul héritier, en fonction de l'*ejido*, le premier ou le dernier enfant masculin.

²⁸ Par opposition au *latifundium* (ou « grande propriété territoriale »), le minifundisme correspond à de petites exploitations agricoles souvent familiales.

1.2. L'ouverture à la privatisation

Inscrites dans des contextes économique, politique et institutionnel spécifiques, les réformes des années 1990 ont permis la création de mécanismes de titrement induisant la privatisation du sol social et l'accès individualisé au logement d'intérêt social, tout en permettant l'émergence et la consolidation massive d'une figure de la production urbaine: les *conjuntos habitacionales*²⁹.

1.2.1. La réforme de 1992 : marchandisation du foncier et bouleversement du secteur agricole mexicain

Bouleversant la structure de la propriété sociale, la modification de l'article 27 de la Constitution en 1992 constitue une réforme majeure pour le secteur agricole mexicain. En 1991, le président Salinas de Gortari, soumis au Congrès un projet de loi³⁰ visant à modifier un point essentiel de la Constitution concernant la propriété de la terre, dans un discours de nécessaire modernisation des structures économiques et de reconstruction du système sociopolitique en place depuis le milieu des années 1920 (Musset, 2015). Ce changement s'appuie sur le paradigme des organismes multilatéraux en matière de politiques foncières dans les pays en voie de développement. En effet, les années 1970 et 1980 ont été marquées par le paradigme « orthodoxe », qui prônait une politique systématique de cadastrage et de titement, avec une substitution de droits privés individuels aux droits coutumiers (Colin, 2014). Les années 1980-1990, caractérisées par un virage néolibéral, correspondent ainsi à une véritable inversion des valeurs politiques et culturelles du Mexique (Musset, 2015). En effet, la crise économique de 1982 marque le commencement de la « *decada perdida* », ou décennie perdue, et la fin des politiques de développement volontaristes qui avaient fait l'originalité du modèle mexicain pendant l'époque du miracle mexicain³¹. Les réponses à la crise économique sont alors cherchées du côté des principes du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale en matière d'orthodoxie économique et de politique de développement.

La réforme de 1992 s'inscrit dans une dynamique de nouvelle politique agricole. L'essentiel de l'appareil d'encadrement de l'agriculture (approvisionnement en intrants, assistance technique, soutien par le crédit institutionnel, aide à la commercialisation) est démantelé au cours des années 1980 (Bouquet et Colin, 2009). Ce retrait de l'État se traduit par le quasi-démantèlement des organismes publics de crédit d'assurance et la suppression de la majorité des prix garantis à la production, dans un contexte de rapprochement économique et idéologique avec les Nords. En 1986, le Mexique intègre le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), qui est un accord multilatéral de libre-échange, ayant pour objectif principal la liberté des échanges par l'abaissement des droits de douane. En 1994, il devient membre de l'OCDE et signe l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) avec les États-Unis et le Canada.

Finalement, si la réforme de 1992 s'inscrit dans un contexte international et national spécifique, elle prend place dans un moment de crise du secteur agricole mexicain (Bouquet et Colin, 2009 ; Gordillo et al., 1998) et en particulier le système ejidal³². Cette crise peut se lire à deux niveaux, à la fois au niveau de la productivité³³ et au niveau organisationnel (Bouquet et Colin, 2009). D'abord, en termes de

²⁹ Terme qui désigne littéralement des ensembles résidentiels et que l'on peut traduire par le terme de « lotissements » au Mexique. L'expression renvoie dans une majorité de cas à du logement d'intérêt social.

³⁰ Le processus législatif est particulièrement expéditif. La loi est débattue, approuvée et publiée en trois mois.

³¹ Surnommée ainsi du fait de la forte croissance basée sur une industrie de substitution financée par la rente pétrolière.

³² En 1992, 47% des ménages ruraux mexicains sont pauvres, et 34% extrêmement pauvres. 44,7% des ménages vivant dans un *ejido* et 71,2% vivant dans une *comunidad* vivent dans la pauvreté (Gordillo et al., 1998).

³³ En 1991, le secteur primaire ne représente que 7% de l'économie mexicaine, même si ce secteur emploie un quart de la population active du pays (Gordillo et al., 1998).

productivité, le secteur est marqué par la prédominance du minifundisme peu rentable³⁴, la baisse des revenus agricoles, la dégradation des infrastructures, et la tendance à la décapitalisation des unités de production.). Ensuite, la crise est organisationnelle. En effet, les zones à usage commun ont pu faire l'objet d'abus de pouvoir punissables par la Loi Agraire, le commissaire ejidal concentre tous les pouvoirs décisionnels contrairement à la logique démocratique stipulée dans un premier temps et des dérives sont apparues dans la relation qu'entretiennent les *ejidos* et l'État (centralisme, bureaucratisation et corruption) (Bouquet et Colin, 2009). Par leur manque de rentabilité et d'autonomie financière, les *ejidos* sont dépendants des subsides et autres aides de l'État. Premièrement, le gouvernement insiste sur le rôle à jouer du secteur privé dans la capitalisation du secteur primaire, qui a été assurée exclusivement par le secteur public. Deuxièmement, le système foncier ejidal est présenté comme une source d'insécurité et de distorsions qui découragent l'investissement.

La classe politique de 1990 établit un diagnostic dur contre le secteur ejidal qui s'appuie sur l'argumentaire classique de l'économie des droits de propriété appliquée au foncier. Les écrits des hauts fonctionnaires participant à la réforme de 1992 se basent sur le triptyque individu – sécurité – marché (Bouquet et Colin, 2009). Pour l'exécutif au pouvoir, la transférabilité par des mécanismes de marché des droits de propriété clairement définis et la libération de l'initiative individuelle face à l'État sont censées permettre une meilleure allocation des ressources dans l'agriculture mexicaine. Cette réforme légale met fin à la distribution des terres par l'État, ouvre la possibilité d'une privatisation ultérieure et autorise les transactions marchandes. Si la réforme permet une individualisation des droits fonciers et l'autorisation des transactions marchandes, elle modifie le cadre administratif du secteur agraire et la gouvernance au sein des *ejidos*.

La modification de l'article 27 est plus qu'une simple réforme des mécanismes de titrement de sol social : elle constitue une refonte de l'administration agraire, des droits fonciers et de la gouvernance de l'*ejido* (Bouquet et Colin, 2009). Le nouveau cadre légal dispose des droits individuels accrus pour les trois types d'espaces au sein du territoire d'un *ejido*. Les terrains de la zone d'habitat relèvent désormais d'un droit de propriété privée reconnu par un titre délivré par le Registre national de la Propriété Privée (RPP). Le faisceau de droits attaché aux parcelles de culture est matérialisé par un certificat parcellaire délivré par le RAN et est élargi. Ainsi, les *ejidatarios* peuvent laisser leur certificat parcellaire en garantie pour l'obtention d'un prêt auprès d'une institution de crédit, les bénéfices liés au droit d'usufruit étant portés comme garantie. Finalement, les droits sur les terres à usage commun donnent accès aux ressources communes ou à une part des bénéfices résultant de leur exploitation. Ces terres peuvent aussi être cédées en faire-valoir indirects ou être apportées comme contribution dans le cadre d'un partenariat avec une entreprise privée (Bouquet et Colin, 2009).

La réforme de 1992 redéfinit également le rôle des instances ejidales, qui s'affranchissent en grande partie de la tutelle de l'administration agraire. Les fonctions du commissaire ejidal sont clairement affirmées dans le sens d'une représentation des *ejidatarios* et non dans le sens d'une quelconque autorité (Bouquet et Colin, 2009). L'assemblée ejidale est renforcée : elle doit donner son autorisation préalable pour que les *ejidatarios* puissent faire passer leurs parcelles sous le régime de la propriété privée et ses prérogatives se concentrent sur la gestion de la zone d'usage commun.

1.2.2. Des outils de privatisation foncière qui tendent vers la fragmentation

Avant la réforme agraire de 1992, il préexistait un marché non réglementaire de parcelles ejidales. Si le système ejidal n'a jamais été respecté en tant que tel (Del Rey et Quesnel, 2006 ; Kourí, 2015 ; Pérez

³⁴ En 1991, la majorité des agriculteurs mexicains cultivaient des parcelles de moins de 5 hectares (Gutiérrez Barrios, 1991).

Castañeda et Mackinlay, 2015 ; Torres Mazuera, 2015), l'usage du sol a été systématiquement corrompu dans les *ejidos* depuis le début des années 1940, moment de forte croissance démographique à Mexico (Azuela, 1996 ; Valette, 2016).

L'expropriation devient, dès le début des années 1970, le mécanisme le plus courant afin de régulariser les quartiers populaires sur le sol social. Dans ce contexte, la Commission de Régularisation de la Propriété de la Terre (*Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra* – CORETT) – organisme de l'État fédéral mexicain, chargée de la régularisation des colonies populaires, et notamment celles construites de manière informelle sur des terres ejidales par le biais de l'expropriation – est créée en 1973. Tel que l'évoque Antonio Azuela, le succès de cet organisme peut être expliqué par trois facteurs. Premièrement, le fonctionnement de la Corett permet une relative impunité pour les *ejidatarios* ayant commercialisé illégalement des titres de propriété. L'institutionnalisation de ce mécanisme de régulation a ainsi garanti aux vendeurs et acheteurs de parcelles sur sol ejidal que leur titre de propriété illégal soit régularisé. Le système est basé sur le paternalisme institutionnel postrévolutionnaire de l'État envers les paysans. En effet, il existe une volonté politique dans les années 1970 de consolider une représentation idyllique des faits de corruption du sol social³⁵ (Azuela, 1996). Deuxièmement, les expropriations réalisées par la Corett constituent un mécanisme centralisé, comme l'est la politique agraire au Mexique. Dès sa création, l'organisme est présidé par le ministre de la Réforme Agraire (ancien *Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización* – Département des Affaires Agraires et Colonisation) et l'expropriation est signée du Président de la République lui-même, en théorie, ce qui facilite une action depuis le cœur administratif du secteur agraire.

Depuis les années 1970 et jusqu'à la réforme de 1992 l'expropriation de terres ejidales pour la régularisation de quartiers populaires constitue le seul mécanisme de titrement en sol social (Schteingart, 1989 ; Azuela 1996 ; Iracheta et Medina, 2008 ; Olivera, 2015 ; Valette, 2016). Dès 1992, plusieurs mécanismes se superposent, et la certification individualisée de parcelles ejidales s'ajoute à la procédure d'expropriation. Si auparavant, les compétences de titrement étaient monopolisées par l'État, dès 1992, la décision de maintien du régime foncier social appartient à l'*ejidatario*. Passant d'une décision et une compétence dérogatoire étatique forte à une décision individualisée en étapes codifiées pour les résidents installés selon des logiques informelles, les mécanismes et procédures de titrement du sol social ont connu une fragmentation et une complexification.

Suite à la réforme de l'article 27 de la Constitution, la privatisation de grands volumes de terrains, jusque-là officiellement invendables, est rendue possible par le biais de différents mécanismes de titrement. La réforme s'accompagne d'un programme optionnel de certification de droits ejidaux : le PROCEDE (*Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares* – Programme de certification des droits ejidaux et de titrement des terrains). Le projet initial promu par les acteurs gouvernementaux les plus néolibéraux, visant une privatisation totale des *ejidos*, a finalement abouti en une réforme hybride. Ainsi, la loi de 1992 réaffirme certaines formes de contrôle communautaire des transferts fonciers. Le projet d'immatriculation optionnelle, impliquant la privatisation directe des parcelles, est devenu un programme destiné à reconnaître et sécuriser les droits fonciers. En effet, le Procede³⁶ n'est pas une forme définitive de privatisation, puisqu'il vise la certification individualisée d'une parcelle ; il n'implique pas directement la sortie du régime ejidal (cf. Figure n°1). La privatisation passe, pour l'*ejidatario* « certifié », par le passage en « domaine plein » (*dominio pleno*, pleine

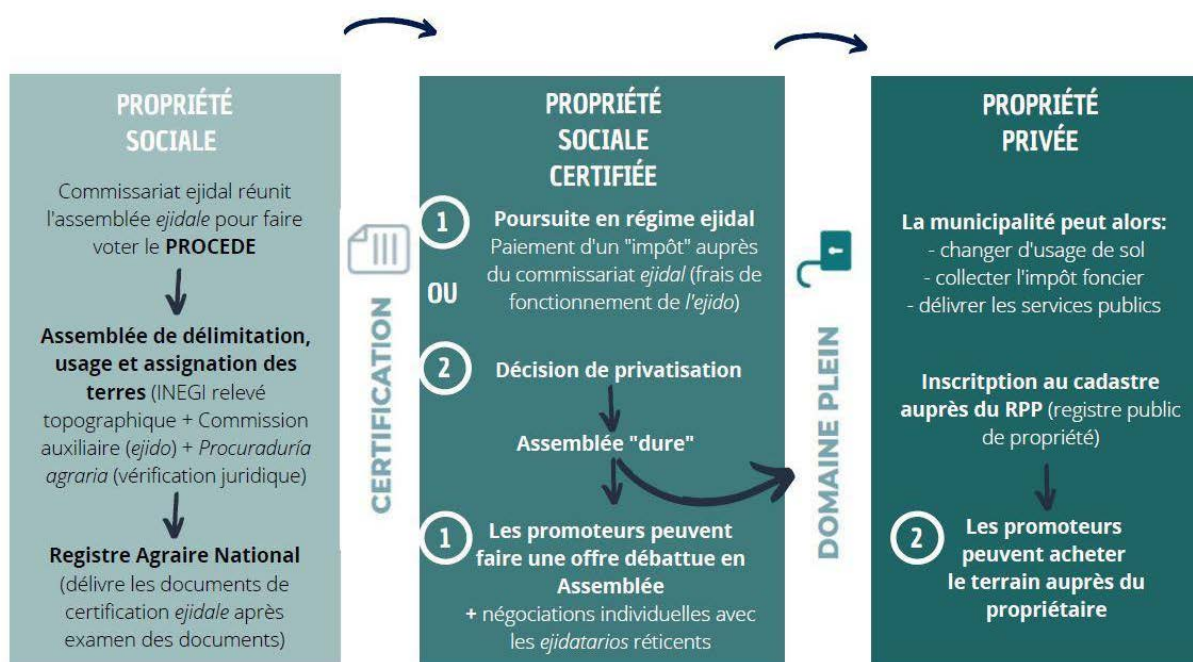
³⁵ Felix Barra, directeur de la Corett et plus tard Ministre de la Réforme Agraire, déclare en 1975 : « Le président Echevarria est conscient de la responsabilité relative des ejidatarios et des colons [résidents]. Il est naturel que ces paysans qui sont arrivés en ville pour chercher de meilleures conditions de travail, aient sollicité leurs frères de classe, les ejidatarios des noyaux proches, pour leur demander un logement. (...) Il y a eu une forme de solidarité envers les familles ayant une situation économique précaire » (Azuela, 1996).

³⁶ Après 2007, ce programme est substitué par le FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar – Fonds de soutien pour les noyaux agraires sans régulariser), qui a les mêmes objectifs et les mêmes mécanismes que le programme précédent.

propriété), afin que le régime de propriété devienne privé et que la vente, si elle est souhaitée, soit possible (Valette, 2014).

Le Procède constitue un travail de recensement, de reconnaissance et d'enregistrement des droits ejidiaux locaux. Intégrer le programme Procède n'est pas une décision individuelle, mais repose sur la décision de l'Assemblée ejidale. Ce programme de certification constitue un bouleversement du rapport idéologique qu'entretiennent les *ejidatarios* avec le foncier : suite au programme, chaque *ejidatario* possède un certificat stipulant les parcelles qui lui sont assignées, individualisées et localisées géographiquement sur un cadastre ; contrairement au titre d'appartenance à l'*ejido* auparavant fourni. En effet, avant le programme, les *ejidatarios* détenaient simplement un certificat ejidal nominatif, qui ne précisait pas la localisation de leurs parcelles, ni même leur nombre ou leur superficie. Si la possibilité de privatisation dépend de l'acceptation préalable de principe des membres de l'*ejido*, la décision définitive revient à chaque *ejidatario* pour ses propres parcelles. Pour chaque *ejidatario* décidant de privatiser ses parcelles, le RAN annule le certificat ejidal et le Registre de la propriété privée émet le titre de propriété correspondant.

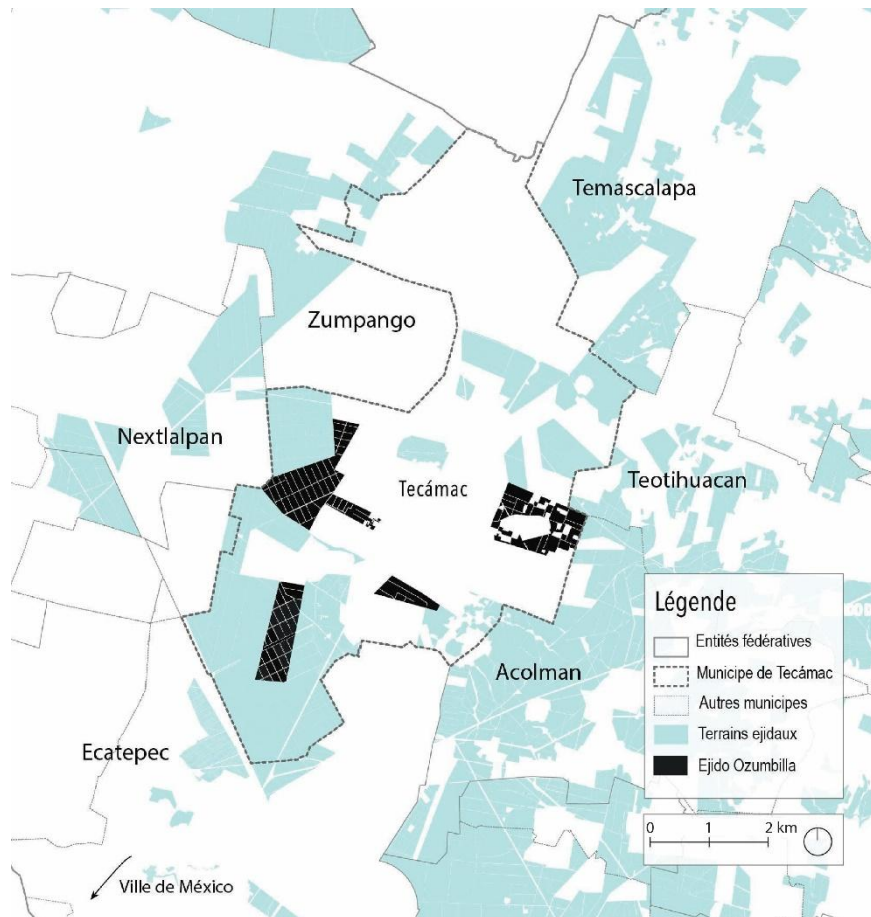
Figure 1 – Mécanismes de certification et titrement de parcelles ejidales



Source : Valette, 2014 et ajouts personnels suite à l'étude de terrain.

Dans l'exemple du municipio de Tecámac, des parcelles ejidales et des parcelles privées peuvent se juxtaposer dans l'ancien périmètre géographique d'un *ejido* (cf. Carte n°2). Le passage en pleine propriété d'une parcelle n'implique pas la dissolution de l'*ejido* original, qui reste constitué des parcelles des *ejidatarios* qui n'ont pas choisi le passage à la propriété privée et des terres d'usage commun. Néanmoins, la dissolution de l'*ejido* est prévue par la loi agraire : l'ensemble des terres d'usage commun sont alors réparties en propriété privée entre les *ejidatarios*.

Carte 2 – Ejido Ozumbilla, dans le municipio de Tecámac



Source : réalisation personnelle avec données du RAN/PHINA.

Lancées en 1993 et portées par des moyens administratifs et matériels lourds, les opérations du Procede ont connu une ampleur considérable. Entre 1993 et 2008, près de 29 000 noyaux agraires ont été certifiés à travers tout le pays (Salazar, 2009). Ces certifications représentaient une superficie totale de plus de 900 000 km². En 15 années, plus de 4,5 millions de Mexicains ont bénéficié de ce programme de certification, soit 1 Mexicain sur 25 qui a pu obtenir des titres de propriétés (en tant qu'*ejidatario*, *posesionario* ou *avecindado*). En 2013, 94% des *ejidos* et *comunidades* ont adhéré au programme. Cependant, l'adoption de la pleine propriété par les *ejidatarios* n'a pas été systématique (Lombard, 2015). En 2013, 14% des *ejidos* ont des parcelles ayant été transférées au régime privé de propriété. Les parcelles ejidales en pleine propriété représentent 1% de la surface totale ejidale du Mexique (RAN, 2013).

Cette réforme n'a pas mis fin aux « *privileges* » des *ejidatarios* : elle leur a permis de se placer dans une forme de propriété hybride, où chaque membre reconnu de la communauté agraire est susceptible de disposer d'une parcelle à son nom et a le choix de demeurer au sein de la communauté ejidale ou d'en sortir. Guillermo Olivera évoque à ce titre un « *bien commun qui fonctionne comme un bien privé* »³⁷.

³⁷ Entretien auprès de Guillermo Olivera, chercheur à l'UNAM-Cuernavaca, février 2019.

II. Le démantèlement de l'*ejido* vers le lotissement

En parallèle du secteur agricole, le secteur du logement est aussi réformé, dans le contexte plus large du retrait de l'État des différents secteurs de l'économie. Les réformes des années 1990 marquent la fin de l'intervention de l'État dans la construction de logements d'intérêt social. L'État passe d'un rôle de constructeur et promoteur du logement d'intérêt social à un rôle de facilitateur de production par un système de crédits à l'achat. Ainsi, si la réforme de l'article 27 de la Constitution permet l'intégration du sol social dans le marché foncier, celle du secteur du logement des années 1990 favorise l'accès massif des couches moyennes et modestes de la population mexicaine à un prêt hypothécaire. Ces deux réformes vont permettre l'apparition d'une nouvelle figure urbaine, le *conjunto habitacional*, ensemble résidentiel ou lotissement.

II.1. L'accession individuelle au logement d'intérêt social

La *Ley de Asentamiento Humano* (Loi des établissements humains), publiée au journal officiel le 21 juillet 1993, permet l'implication du secteur privé dans la construction et le financement du logement d'intérêt social (Hastings, 2011) et généralise l'acquisition par le biais d'un crédit hypothécaire au Mexique.

II.1.1. Une dérégulation du secteur logement qui coïncide avec la réforme agricole de 1992

Comme dans tous les pays endettés d'Amérique Latine, le Consensus de Washington a été impulsé par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, et le Mexique commence en 1992 à appliquer ses prescriptions en matière de promotion et « dérégulation » de la politique d'habitat. La politique nationale de logement est bouleversée suite aux prescriptions des institutions financières internationales, au profit du développement du libre marché (Jacquin, 2012 ; Paquette, 2017 ; Paquette et Yescas, 2009). Ainsi, le Programme de promotion et de déréglementation du logement (*Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda*) est créé en 1992, ayant pour but de « diminuer le rôle régulateur de l'État mexicain dans l'activité de développement du logement » (Montejano et al, 2018). Dans le but de garantir la rentabilité et la compétitivité des institutions et fonds publics, l'Infonavit et le Fovissste deviennent facilitateurs de la vente du « produit logement » et gestionnaires des crédits (Jacquin, 2012). Le rôle de l'État est alors de mettre en place des conditions favorables au fonctionnement de la production par le privé en simplifiant les procédures et en orientant les subventions des institutions fédérales pour soutenir une demande de logements (Arnold, 2012).

Avant ces réformes des années 1990, les programmes publics d'aide au logement consistent en deux types de dispositifs : l'aide financière au logement d'intérêt social, et le titrement dérogatoire de parcelles construites de façon non réglementaires dans des quartiers populaires par des organismes tels que la Corett (Duhau, 2003). Relativement au premier dispositif, le soutien au logement d'intérêt social concerne le marché en accession, et non pas celui en location. En effet, au cours des années 1970, les institutions publiques mexicaines ont cessé de financer, produire et administrer des logements sociaux en location, tout en priorisant la production de logements en accession à la propriété dits « d'intérêt social » (Olivera, 2015). Cette volonté politique de favoriser l'accession au détriment de la location a fortement façonné le secteur immobilier mexicain et les statuts d'occupation résidentielle : en 2015, seulement 22% du parc de logements de la ZMVM est en location (INEGI, 2015).

Les dispositifs d'aide financière au logement d'intérêt social, développés à partir des années 1970, sont mis en œuvre par des institutions et des programmes segmentés selon les différentes couches sociales identifiées comme telles ; ils ont pour objectif de satisfaire les besoins en logement de chacune d'elles. Dans un premier temps, le financement de l'accèsion à la propriété pour les travailleurs salariés est réalisé par le biais de deux principaux fonds : l'INFONAVIT (*Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores* – ou Institut du Fonds National du Logement pour les Travailleurs) et le FOVISSSTE (*Fondo de la Vivienda del Instituto de la Seguridad y los Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado* – ou Fonds du logement de l'Institut de sécurité et des services sociaux des fonctionnaires). Le premier concerne les travailleurs du secteur privé et le second ceux du secteur public. Ces deux fonds sont alimentés par des cotisations patronales correspondant à 5 % du salaire des travailleurs formels et du recouvrement des crédits qu'ils octroient. Dans un deuxième temps, le financement de l'accèsion à la propriété pour les travailleurs du secteur dit informel est réalisé depuis 1981 par le FONHAPO (*Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares* ou Fidéicomis Fonds National de Logements Populaires). Par le biais de cet organisme, l'État cherche alors à offrir des alternatives à l'auto-construction de logements sur des parcelles acquises dans le marché informel, qui constitue alors un mode récurrent d'accès au logement pour les classes les plus modestes. L'aide du Fonhapo concerne la production populaire de logement, mais l'organisme n'intervient que sur des parcelles « *en règle* », notamment celles régularisées par la Corett. Malgré l'existence du Fonhapo, le modèle de production du logement social a laissé de côté une couche considérable de la population mexicaine, en grande partie constituée des travailleurs du secteur informel.

Plusieurs aspects caractérisent la politique de soutien à l'accès au logement avant les réformes des années 1990. Premièrement, toutes les aides à l'accèsion à la propriété impliquent un niveau de subsides. Ces subsides sont appliqués par le biais de taux d'intérêt favorables, ou par le biais de décomptes directs sur le montant du prêt octroyé, comme c'est le cas pour le Fonhapo. Deuxièmement, les promoteurs immobiliers des logements d'intérêt social sont, jusqu'aux années 1990, des institutions publiques, des syndicats ou associations civiles. Ainsi, sous l'égide de la SAHOP (*Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas* – ou Ministère des établissements Humains et des Travaux Publics), l'Infonavit devient le principal constructeur et promoteur public de logements en accèsion à la propriété et engage le développement de grands ensembles résidentiels au sein de l'espace déjà urbanisé comme dans les périphéries proches des zones métropolitaines. Ces politiques volontaristes portées par l'État ont permis de produire en quelques années un nombre important de logements d'intérêt social dans les zones urbaines (Duhau, 2003) suivant les principes des grands ensembles fonctionnalistes.

II.1.2. L'instauration du prêt hypothécaire

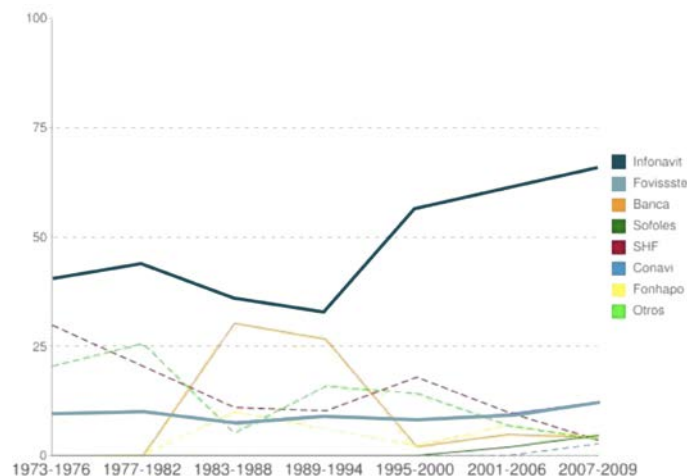
Suite aux réformes des années 1990, trois modifications majeures peuvent être citées. Dans un premier temps, les conditions d'obtention de crédits destinés à l'acquisition des logements d'intérêt social ont été modifiées afin d'éliminer progressivement l'octroi de subsides. Les crédits octroyés par l'Infonavit, le Fovissste et le Fonhapo sont alors fixés en termes d'équivalence par rapport à un nombre déterminé d'unités « *salaires minimums* »³⁸ des demandeurs, en indexant le montant du solde non payé sur la valeur actualisée de ce salaire et en lui appliquant un taux d'intérêt de 6% (Duhau, 2003). Dans un deuxième temps, le jeu d'acteurs dans l'assignation des crédits et des logements est également modifié. L'octroi des crédits est progressivement réalisé en fonction de points obtenus par chaque ayant droit, et non plus selon la méthode de sélection préalable faisant intervenir les syndicats (Duhau, 2003). Un minimum de 116 points sont nécessaires pour l'obtention d'un crédit Infonavit, calculés en

³⁸ En 2021, le salaire minimum journalier au Mexique (hors zone nord frontalière) est de 142 MXN, soit 6 € par jour (Trabajo, Conasami, 2021).

fonction du revenu, des apports, de l'âge et de la composition du foyer de l'ayant droit. Une troisième et dernière modification majeure renvoie à la transformation des deux grands fonds solidaires, l'Infonavit et le Fovissste, en institutions exclusivement financières : cette transformation a permis à des entreprises privées d'absorber les fonctions de planification et promotion du logement d'intérêt social (Duhau, 2003 ; Jacquin, 2012). Ainsi, l'État mexicain, par le biais de mesures libérales incitées par les organismes multilatéraux, a permis la création d'un système complexe d'accès au crédit hypothécaire, tout en consolidant l'hégémonie des promoteurs immobiliers privés dans la production de logements d'intérêt social.

Cette libéralisation de la production du logement d'intérêt social s'accompagne d'une forte volonté politique qui vise à combler la demande en logements en élargissant l'offre du marché immobilier. En 2001, le projet du président Vicente Fox (2000 – 2006) est que « *toute personne, selon son budget, sa capacité de crédit et ses préférences, ait accès à l'achat, la construction, la rénovation ou la location d'une maison pour sa famille* » (Olivera, 2015, p.164). Ce programme évalue le besoin en logements nouveaux à 731 000 par an, les rénovations étant estimées à 398 000 par an. Ce nouveau modèle a pour socle l'émission massive de prêts hypothécaires. Le nombre de prêts émis pour le logement s'est envolé, notamment sur une période courant de 1997 jusqu'à la crise économique de 2008 (cf. Figure n°2). À titre d'exemple, l'Infonavit a accordé autant de prêts (2 millions) sur la période 2000-2006 que sur les trois décennies qui l'ont précédée (1972-2000). Entre 2000 et 2019, au total, ce sont 9 millions de crédits pour un logement neuf, pour 3 000 milliards de pesos, qui ont été émis (SNIIV, 2019). En 2012, 23% des Mexicains habitent une maison financée par l'Infonavit, organisme ayant émis 1 300 crédits par jour cette même année (Olivera, 2015). Depuis les années 1990, le pourcentage de participation de Infonavit dans le marché hypothécaire a toujours été supérieur à 50% (en nombre de crédits). Selon le SNIIV (*Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda* – Système National d'Information et des Indicateurs du Logement), la période récente (2018-2019) montre les mêmes tendances : sur 394 000 crédits pour des logements neufs (équivalant à 257 milliards de pesos), encore 57 % sont gérés par Infonavit (Ribardièrre, Valette, 2021).

Figure 2 – Évolution de 1973 à 2009 de la part du marché hypothécaire en fonction de l'organisme émetteur de crédits



Source: Conavi, 2010.

II.1.3. La massification du modèle de l'ensemble résidentiel (conjunto habitacional)

Deux phénomènes urbains distincts participent principalement à l'étalement de la périphérie de la métropole de Mexico : la construction non réglementaire de colonies populaires et le développement d'ensembles résidentiels d'intérêt social sous forme de lotissements. Cette production urbaine est le résultat d'un vaste projet politique de soutien de l'économie de construction, et de promotion de l'accès au logement. En 2012, près d'un logement sur quatre recensé au Mexique est un logement créé au cours des années 2000 par la politique de production massive avec un crédit Infonavit ou équivalent (Arnold, 2012).

Ces ensembles résidentiels « *satellites* » naissent de toute pièce sur d'anciennes parcelles agricoles, parfois à plusieurs dizaines de kilomètres en voiture du reste du tissu urbain. Ils constituent un modèle urbain consolidé qui a fait l'objet d'une reproduction massive dans les périphéries des villes du Mexique. À titre d'exemple, 18 lotissements de ce type, composés de 106 120 logements destinés à 477 000 personnes, ont été construits dans le municipe de Tecámac entre 2000 et 2009 (Ibarra García, 2017). Les lotissements, produits par une poignée de promoteurs monopolisant toute la chaîne de production, sont construits en série et à l'identique selon une logique financière privilégiant l'efficacité productive. La production de ces ensembles suit un modèle urbain par défaut : quelques gabarits sont reproduits à l'identique sur plusieurs hectares afin de minimiser les coûts de construction. Les maisons, de taille réduite et allant de centaines à des dizaines de milliers d'unités, sont souvent organisées en impasses (*cerradas*) rejoignant des voies de dessertes reliées à un nombre réduit d'axes principaux (Zoom n°3).

Zoom 3 - L'évolution de la production de lotissements en vingt ans : deux exemples	
Sierra Hermosa — 2001	Rio Mira in Valle San Pedro — 2019
Promoteur : Casas Geo	Promoteur : Urbi
Autorisations : délivrée en 2001	Autorisations : délivrées en 5 phases de 2006 à 2011
Logements prévus : 7 153	Logements prévus : 19 418
Habitants prévus : 32 189	Habitants prévus : 87 382
Densité : 4,5 hab./logement	Densité : 4,5 hab./logement
Type : logement d'intérêt social	Type : intérêt social et social progressif
Construction d'un lotissement entier de <i>pie de casa</i> (petites maisons en rez-de-chaussée) d'un seul tenant (<i>casas monolíticas</i>). Le rythme de production était de 14 maisons/semaine et l'on compte 3 mois de gros œuvre. La construction se fait par le biais de moules dans lesquels on coule le béton. Les maisons ont une apparence rustique et ce modèle à grand succès était pendant longtemps la marque de fabrique de Casas Geo.	Rio Mira est une impasse fermée de 55 maisons en R+2 construit au sein du lotissement <i>Valle San Pedro</i> dans l'ouest de Tecámac. Les maisons font 90 m ² et coûtent 945 000 MXN, soit 10 500 MXN/m ² (≈ 500 €/m ²). Elles sont toutes vendues <i>via</i> l'Infonavit. Cette impasse est caractéristique d'une production qui vient petit à petit combler les espaces non-bâtis du grand lotissement. Cette stratégie permet à Urbi de lotir de nouveaux terrains au fur et à mesure des ventes.



Lotissement de Sierra Hermosa

Source : Geneste et al., 2019



Impasse de Rio Mira dans Valle San Pedro

Source : Geneste et al., 2019

La construction de ces lotissements découle d'un idéal-type socioculturel de l'habiter, certes déjà existant dans la culture mexicaine, mais aussi renforcé par les entreprises de construction, qui privilégie la maison individuelle avec jardin en accession à l'appartement de ville en location. Au Mexique, avoir accès à la propriété d'un logement tient une grande importance, à la fois matérielle et symbolique, dans les milieux populaires : un impératif culturel dominant postule l'idée selon laquelle la formation d'un nouveau foyer nucléaire irait de pair avec l'indépendance résidentielle — et ce malgré le fait qu'il soit assez répandu d'avoir une famille nombreuse et de vivre en corésidence familiale (Saraví, 2009 ; Moctezuma Mendoza, 2017). Cet impératif, résultat d'une construction sociale basée sur les valeurs dominantes d'une société capitaliste (autonomie, responsabilisation de l'individu, etc.) conjuguées à des valeurs politiques (porosités de l'époque Priiste³⁹ avec les courants de pensée espagnols inspirés de la Phalange très favorable à l'accession à la propriété), se reflète dans les évolutions de la taille des ménages mexicains. Entre 1995 et 2015, la moyenne du nombre d'habitants par ménage a fortement baissé, passant de 4,7 à 3,7 habitants (INEGI, 2019). En plus de l'habitat, la notion de terrain, quoique parfois de très faible superficie, conserve aussi une portée symbolique forte pour les acheteurs. En effet, une des particularités du système de logements d'intérêt social est la prévalence du modèle de la maison indépendante, qui est implicitement opposée au modèle d'habitat collectif représenté par le grand ensemble. L'argument socio-culturel est avancé par les promoteurs comme une justification de leurs produits immobiliers. Toutefois, ce modèle est surtout à relier à la tentative de réduction maximale des coûts de production *via* un nombre très limité de prototypes de logements permettant une commercialisation maximale.

Les aléas économiques qu'a subis le secteur immobilier depuis une dizaine d'années n'ont pas sensiblement fait bouger les lignes. Les modifications que les programmes de logement ont connues ont eu principalement pour mission de s'adapter à la différence grandissante entre le coût de production du logement d'intérêt social et les capacités d'emprunt des travailleurs. Ainsi, à la place d'un nouveau système remettant en cause l'habitat individuel, l'évolution principale des vingt

³⁹ En référence à la période du régime à parti unique, le PRI, Parti Révolutionnaire Institutionnel, au pouvoir au Mexique des années 1930 jusqu'à l'alternance de 2000, puis de nouveau aux affaires entre 2012 et 2018.

dernières années a été la réduction de 20% de la surface moyenne des logements d'intérêt social financés par l'Infonavit (Sánchez Corral, 2012).

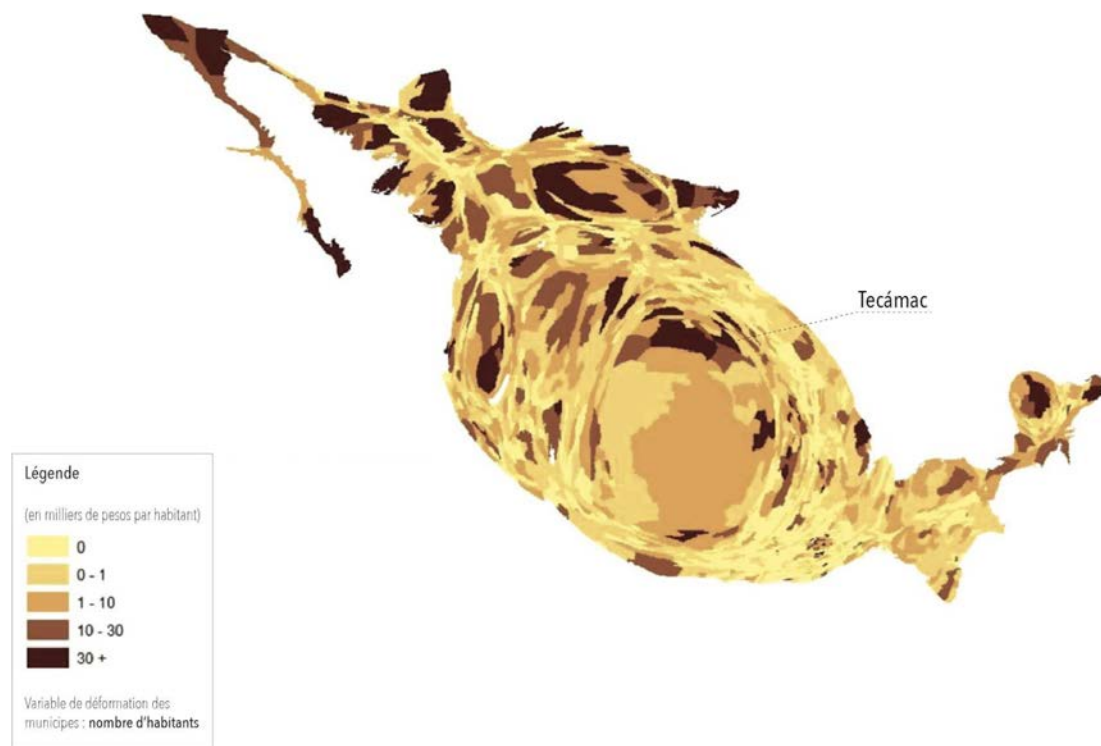
II.2. Un triptyque d'acteurs au service d'un intérêt commun : le démantèlement de l'*ejido*

Avant d'aboutir à cette production massive de logements d'intérêt social, un système tripartite d'acteurs s'est progressivement constitué à partir des années 1990. Les promoteurs immobiliers, à la tête de ce triptyque, ont instauré un rapport marchand avec les propriétaires fonciers, notamment les *ejidatarios*, désormais libres de vendre leur terre. En marge de ces négociations, les autorités municipales assurent un rôle de soutien et d'accompagnement auprès des promoteurs.

II.2.1. Les ejidatarios au cœur de la marchandisation

Particulièrement révélateur d'une tendance métropolitaine, l'exemple de Tecámac permet d'illustrer la très forte croissance démographique et l'étalement urbain inhérents à l'urbanisation de la périphérie de Mexico depuis une vingtaine d'années. Entre 1999 et 2019, dans les municipes de la ZMVM de l'État de Mexico, on dénombre 350 autorisations de projets de lotissements, soit 725 000 logements prévus pour une population potentielle de près de 3,2 millions de personnes (SEDUYM, 2019 ; Ribardièrre, Valette, 2021). Sur les zones urbanisées entre 2000 et 2010, 33% sont des lotissements d'intérêt social ayant absorbé 55% de la croissance démographique sur cette période (Valette, 2014, p.111). Le cartogramme du volume de constructions à l'échelle du Mexique et à l'échelon des municipes sur la période 1995-2004 (cf. Carte n°3) permet d'illustrer la surreprésentation de projets de logements dans la zone métropolitaine de Mexico d'une part, du poids des municipes situés au nord de l'agglomération d'autre part. La dysmorphie apparente permet d'apprécier l'absorption d'une partie considérable de ces nouvelles constructions par Tecámac : entre 1999 et 2019, 70 projets de lotissements ont été lancés, soit 160 000 logements prévus pour une population potentielle de près de 724 000 habitants. Même s'il ne s'agit là que de projets, l'ampleur de ces opérations immobilières a largement impacté les territoires municipaux périphériques dans leur ensemble, au premier rang desquels les *ejidos*, entraînant une reconfiguration majeure du rôle des *ejidatarios*.

Carte 3 – Part de l'investissement dans le logement par habitant, 1995–2004



Source : Comisión Nacional de la Vivienda (n.d.), IPUMS (2008), et Inegi (2000)

Dans ce contexte de forte pression à la fois démographique et foncière, le déverrouillage des terres ejidales a permis d'absorber une partie de cette urbanisation. En effet, les promoteurs immobiliers ont vu l'ouverture d'opportunités foncières considérables à un prix d'acquisition très attractif. Par ailleurs, les *ejidatarios* y ont vu l'occasion de tirer profit d'une terre peu productive. Les *ejidatarios* enquêtés lors du travail de terrain se présentent ainsi le plus souvent comme des propriétaires fonciers traditionnels et voient les opérations immobilières comme un moyen de valoriser financièrement leur terre, faisant fi de la dimension symbolique qui les y rattache. À ce sujet, les quelques parcelles non loties au milieu des gigantesques lotissements peuvent renvoyer à des processus de spéculation plus qu'à un « *attachement à la terre* », comme le souligne un notaire enquêté lors du travail de terrain. Selon le même notaire, « *la croyance des pauvres ejidatarios [serait] infondée* », mettant en avant la poursuite de fins lucratives par les *ejidatarios*.

Comment se passe alors le passage de l'*ejido* au lotissement ? Malgré les jeux de spéculation, la terre ejidale reste vendue aux promoteurs à des prix très bas – de l'ordre de 30 MXN par mètre carré (environ 1,50 €), mais elle peut atteindre 150 MXN par mètre carré (environ 7,50 €) comme à Los Héroes en 2010 – puisqu'elle n'est pas censée être ouverte à l'urbanisation dans les plans d'urbanisme. Au moment de la phase d'acquisition de la terre ejidale, ce sont les promoteurs qui viennent démarcher directement ou indirectement les *ejidatarios*. D'après nos entretiens avec deux *ejidatarios* à Tecámac, les promoteurs négocient sur la base d'un plan des parcelles contenant les polygones qui les intéressent et s'entretiennent avec le commissaire ejidal pour qu'il organise une assemblée afin de discuter de l'acquisition des terres. Le promoteur n'assiste pas à cette assemblée, c'est le commissaire qui soumet le prix aux *ejidatarios* et ce prix est débattu et négocié durant l'assemblée. Ces négociations en vase clos, pouvant parfois durer jusqu'à deux ans voire plus, sont là encore révélatrices de l'opacité du système juridique ejidal.

II.2.2. Les autorités municipales désarmées face à l'influence des promoteurs ?

Les autorités municipales, en marge de ces négociations, peinent à réguler la prolifération de ces lotissements d'intérêt social, malgré la mise à disposition d'instruments de maîtrise foncière. Les personnels du SEDATU (*Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano* ou ministère du développement agricole, territorial et urbain) reconnaissent eux-mêmes le manque de connaissances juridiques, de capacités techniques des municipes et leur manque de vision à long terme. Le niveau d'études dans la fonction territoriale est en règle générale insuffisant ou inadapté, ce qui implique une faiblesse des autorités locales en termes de planification et surtout une absence de poids dans le dialogue avec les promoteurs privés (Arnold, 2012). De plus, sur les plus de 2 400 municipes du Mexique, beaucoup ne sont pas informatisés. Ce manque de moyens et de personnel technique formé enrayer la capacité des municipes à réguler l'aménagement territorial. « *Souverains en matière d'urbanisme* », les municipes disposent des Plans Municipaux de Développement Urbain définissant les zones à urbaniser, mais ces documents sont parfois obsolètes voire inexistantes du fait du manque de moyens pour les réaliser, en plus du fait que « *l'intérêt personnel des autorités publiques et la corruption nuisent à l'efficacité et l'application stricte de ces outils* » selon une représentante du Sedatu.

À l'échelle des États fédérés, le *Libro Quinto* de l'État de Mexico fixe, depuis son instauration en 2000, les règles de construction des lotissements à destination des promoteurs. Cependant, jugé « *trop permissif* » et « *partiellement responsable de l'étalement urbain* » selon un ancien responsable technique de l'urbanisme de la périphérie de Mexico, il est en fait constitué d'un ensemble d'articles très peu contraignants, voire « *stimulants* » pour le secteur de la construction. Ce document définit notamment un taux d'impôt foncier très bas, de l'ordre de 2% dans la ZMVM, source d'attractivité supplémentaire pour les promoteurs immobiliers. Le SEDUyM (*Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano* ou ministère du Développement Urbain et Métropolitain), en charge du *Libro Quinto* le définit même comme étant « *un facilitateur de développement économique et social* » (EdoMex Informa, 2018). Là encore, la décision d'autorisation des permis d'aménager, délivrée au niveau de l'État fédéré, est entachée de soupçons de corruption organisée entre constructeurs et autorités administratives, aux niveaux municipal, de l'État fédéré, comme au niveau de l'État fédéral.

Ainsi, lors de la construction d'un lotissement, les promoteurs immobiliers fonctionnent en totale autonomie : ils déterminent à la fois le programme et l'implantation du projet, sans consulter les autorités municipales. Comme l'explique la chercheuse Maria Veronica Ibarra, les promoteurs immobiliers prennent la place de l'État fédéral ou fédéré en termes d'offre de logement, mais également la place des municipes en se substituant souvent aux pouvoirs publics locaux⁴⁰.

II.2.3. Les promoteurs immobiliers à la tête d'un système mêlant divers intérêts

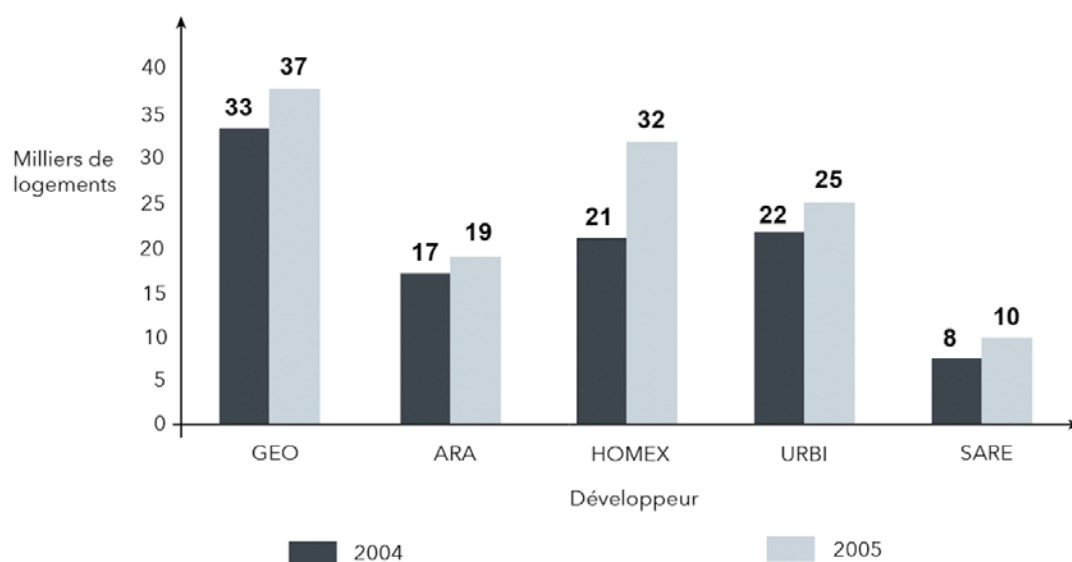
Les promoteurs immobiliers de leur côté, ont le rôle de programmer, de produire et de commercialiser les ensembles de logements d'intérêt social, allant même jusqu'à s'impliquer dans le traitement direct des crédits, comme intermédiaires entre les acquéreurs et les organismes gestionnaires des crédits hypothécaires (Arnold, 2012). L'étendue de leurs compétences et les marges colossales qu'ils dégagent sur les opérations de logements d'intérêt social, de l'ordre de 15 à 20%, ont accru leurs poids dans les prises de décision des politiques nationales de l'habitat. Ceux-ci se sont regroupés en 2002 dans une instance interprofessionnelle : la Chambre Nationale de l'Industrie du Développement et de la Promotion Immobilière (*Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda* ou CANADEVI) qui entretient des relations étroites avec les instances gouvernementales. La Canadevi communique activement sur l'aspect social et les qualités environnementales des lotissements et

⁴⁰ Entretien, mars 2019, Mexico

participe également au conseil d'administration de l'Infonavit. Par conséquent, ce groupe de lobbying exerce une influence considérable sur la définition des politiques du logement et de crédit.

Depuis le début des années 2000, les changements politiques intervenus au cours du mandat du président conservateur Vicente Fox ont renforcé la prééminence de la vision libérale sur le secteur du logement et par conséquent le rôle des promoteurs immobiliers. Ainsi, en 2006 au terme de son mandat, 9 entreprises produisant plus de 5 000 logements par an représentent à elles seules 25% de la production totale de logements (Topelson, 2006) : cette position leur confère un rôle non seulement économique (avec un rendement de 619% entre 2000 et 2005), mais également un poids politique de premier ordre. Devenus désormais « *moteurs de l'économie de la décennie* » (Arnold, 2012), des poids lourds de la construction se sont alors formés telles que les entreprises Homex ou Casas Geo (cf. Figure n°3). En 2008, les 3 000 entreprises mexicaines de construction de logements génèrent directement 1,4 million d'emplois et, à elles seules, plus de 2,4% du PIB, contre 0,6% en 1998 (Paquette, 2011).

Figure 3 – Nombre de logements vendus par les grandes entreprises immobilières entre 2004 et 2005 au Mexique



Source : (Topelson, 2006) p.27

Si avant la dérégulation de 1992, les entreprises privées de construction étaient tenues de rendre des comptes aux maîtres d'ouvrage – Infonavit, Fovissste – concernant la qualité d'exécution et les standards de construction, depuis 1992, elles ne sont plus soumises qu'aux exigences peu contraignantes de la Loi du Logement. Ainsi, les logements d'intérêt social – pour la plupart réalisés en panneaux fins de type Unicel – ont tendance à se dégrader avec le temps. Ce matériau se déforme avec l'humidité et les changements de température, si bien que les habitants doivent refaire fréquemment la couverture de leur logement (Perrin, 2015). Les promoteurs immobiliers ont donc très peu de contraintes et une importante liberté de dessin de l'ensemble résidentiel et des séries de logements qu'ils y produisent : le nombre, la taille et la qualité des logements – dont le prix de vente est fixé annuellement par la Conavi – dépendent directement de la marge que veut dégager de l'opération le promoteur.

Le secteur du logement au Mexique renvoie donc à un profond paradoxe. D'un côté, les intérêts capitalistes, en particulier dans les secteurs de la construction de logements et de la finance, continuent de prospérer grâce au soutien politique important de l'État fédéral, et grâce à des subventions accordant la priorité aux maisons neuves plutôt qu'à la rénovation des stocks existants d'une part, grâce à au financement de cette accession dans le neuf par le biais d'hypothèques indirectement garanties par l'État d'autre part. Mais de l'autre côté, malgré l'engagement rhétorique de l'État fédéral en faveur du droit au logement pour tous, un nombre croissant et substantiel de Mexicains dont les revenus sont faibles continuent à être exclus de l'accès aux canaux de financement officiels pour obtenir un logement formel décent et abordable. En effet, la part des crédits octroyés par l'Infonavit, qui financent majoritairement l'acquisition de logements neufs, est prépondérante et la part des crédits du Fonhapo, qui financent surtout l'autoconstruction, est si résiduelle que l'organisme a été proche de disparaître. Plus paradoxal encore, un rapport publié par ONU-Habitat en 2011 estimait à 40% le nombre de logements construits directement par leurs propriétaires et échappant de fait aux canaux de financement publics ou privés, alors même que les programmes de soutien à l'autoconstruction restent marginaux. Ainsi, la possibilité offerte aux familles à faibles revenus d'acheter des maisons à crédit couvre à peine la moitié des ménages aux plus faibles revenus, et le taux de Mexicains éligibles à l'hypothèque serait même de 32% (ONU-Habitat, 2011). Ce paradoxe invite à questionner les différentes formes d'exclusion engendrées par ce système de crédits à l'achat. Il s'agit alors d'examiner plus en profondeur d'un côté, les mécanismes sociaux impliqués dans la reproduction de l'exclusion du financement du logement abordable formel, et de l'autre, les enjeux que ces mécanismes soulèvent en termes de ségrégation sociale.

III. Quelles conséquences sur les populations et les territoires ?

Cette dernière partie se focalise sur les conséquences aussi bien territoriales que sociales de la production massive de logements d'intérêt social. Nombre de lotissements ont été construits sur des fonciers situés en périphérie urbaine à travers tout le Mexique, foncier dont le faible coût d'achat garantit l'assurance d'une rentabilité élevée pour les porteurs de ces opérations immobilières. Cette stratégie, menée par les promoteurs et accompagnée par les politiques publiques en matière de logement, a institutionnalisé un modèle dichotomique, permettant l'accès au crédit à une partie de la classe moyenne laborieuse, tout en écartant de fait les ménages les plus vulnérables. Cette politique a aussi eu pour effet de produire des formes de ségrégation socio-spatiale que l'on retrouve à différentes échelles spatiales dans la ZMVM : la production massive et standardisée de logements a alimenté des processus d'exclusion pour les habitants de ces lotissements ; dans le même temps, les pratiques collectives sur les terres ejidales ont également été en partie bouleversées par ces politiques et soulèvent aujourd'hui la question de la survivance ou non des communs. Les limites du modèle de production intensive de logements mis en œuvre pendant près de trois décennies ont fini par éveiller les consciences à différents niveaux, sans arriver totalement à renverser ce mode de production.

III.1. La mise en œuvre d'un modèle aux forts impacts sociaux

La politique de bancarisation des classes moyennes et de construction de logement d'intérêt social, si elle poursuivait initialement un objectif vertueux afin de permettre aux populations modestes d'accéder à un logement, a pu, dans le même temps, produire une forme d'exclusion tout aussi bien sociale que spatiale.

III.1.1. L'institutionnalisation d'une dichotomie dans l'accès au marché du crédit hypothécaire

Le 7 février 1983, un élément nouveau est venu s'ajouter à l'article n°4 de la Constitution mexicaine. Avec la publication de ce décret au journal officiel, chaque Mexicain a désormais le droit de jouir d'un logement digne et décent. Le texte ajoute : « *La Loi établira les instruments et les appuis nécessaires afin d'atteindre ces objectifs* »⁴¹. Le fait que l'article précise que l'État doive se doter des outils qui permettront d'atteindre ces objectifs met en lumière une posture où l'État mexicain a l'obligation d'être le moteur de ces politiques d'accès au logement.

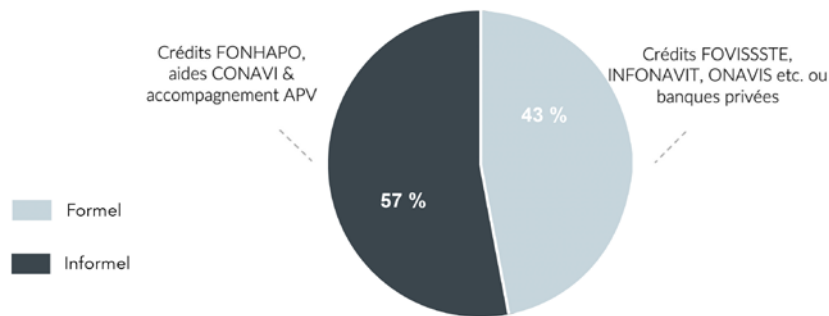
Cependant, l'État, en ayant cédé du terrain au secteur privé et en ayant choisi d'accompagner la production de logements par la création de grands organismes de crédit hypothécaire a, dans le même temps, marqué l'institutionnalisation d'une dichotomie à l'égard des populations laborieuses, en fonction du rattachement de l'emploi au secteur formel ou au secteur informel⁴² (cf. Zoom n°4). Cette dichotomie préexistait à l'instauration d'organismes comme Infonavit ou Fovissste. Mais le choix de favoriser l'accompagnement des populations laborieuses employées dans les secteurs dits formels – et donc possédant des contrats de travail déclarés et dont la solvabilité (du moins la régularité des revenus) est à peu près établie puisque reposant sur des critères officiels – a, de fait, institutionnalisé le rejet de tout un autre pan de la population de l'accompagnement vers le crédit hypothécaire et donc de l'accès à un logement d'intérêt social. Au troisième trimestre de 2018 au Mexique, on comptait pourtant 57% de travailleurs informels contre 43% de travailleurs formels (INEGI, 2019 – cf. Figure n°4).

Zoom 4. La définition du travail formel et informel selon l'INEGI (2019)	
<i>Secteur formel</i>	<i>Secteur informel</i>
Représente toutes les activités économiques développées dans des entreprises constituées en sociétés, en corporations, en institutions publiques ou privées, dans l'agriculture et / ou l'élevage d'animaux orientés vers l'économie de marché ou bien des entreprises non constituées en société, mais qui rapportent des revenus à l'administration fiscale.	Toutes les activités économiques de marché qui fonctionnent à partir des ressources des ménages, mais sans s'être constituées en sociétés caractérisées par une situation identifiable et indépendante de ces mêmes ménages.

⁴¹ Extrait de l'article n°4 de la Constitution mexicaine : « [...] *Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo* » – « [...] Toute famille a le droit de jouir d'un logement digne et décent. La loi établira les instruments et les appuis nécessaires afin de d'atteindre de tels objectifs ».

⁴² Distinction binaire basée sur le caractère légal ou non de l'emploi, mais qui dans les faits n'est bien sûr pas aussi binaire. Bruno Lautier a bien démontré le caractère multiforme de l'économie informelle, recouvrant une diversité de situations très variées : migrants récemment arrivés par l'exode rural, migrants anciens, urbains installés... Cependant, le recours au crédit est bien moins important dans les unités de production informelles au Mexique, qui sont, pour les 4/5, issus de prêts en famille ou entre amis (Lautier, 2004 – p.61).

Figure 4 – Répartition des travailleurs formels et informels et répartition des crédits théoriquement associés au Mexique en 2018



Sources : Réalisation personnelle, données INEGI, 3ème trimestre 2018

Bien que la définition officielle de l'INEGI, malgré ses subtilités, renvoie ici à une lecture assez binaire, elle permet de rendre compte de ce qui différencie le travailleur « *formel* » du travailleur « *informel* », à travers la reconnaissance légale du statut de l'employé et la contribution fiscale associée. Cette distinction souligne également les différences d'accès aux services, les prestations associées à l'emploi, pour ces populations. En effet, posséder un emploi formel et un contrat de travail permet entre autres aux travailleurs formels de cotiser auprès d'instituts publics de sécurité sociale⁴³ et ainsi d'avoir accès aux établissements de santé. Il en va de même pour les cotisations auprès d'organismes de crédits hypothécaires. Le fait d'être un travailleur « *informel* » ou de « *travailler dans des conditions informelles* » implique que, de fait, le travailleur n'est pas reconnu et ne cotise pas : il n'a donc pas accès à ces services, puisqu'il échappe au contrôle fiscal de l'État. Ces emplois sont donc des emplois sans protection sociale qui sortent des dispositions légales en matière de travail. Le système instauré par l'État mexicain a ainsi écarté une part non négligeable de la population active des marchés.

Par ailleurs, les politiques en matière d'accès à ces crédits hypothécaires se sont durcies. Faisant face au contexte d'une forte demande en logements, l'État mexicain s'est transformé en un simple organe de régulation et de facilitation de la construction de logement d'intérêt social (Eibenschutz Hartman et Torres Baños, 2006), au sein d'un triple mouvement de forte demande en logement, du déblocage des terres ejidales situées en périphéries des villes – même si le sol social n'a pas été le principal réceptacle de la production massive de logements depuis 20 ans (Salazar, 2014a) –, et d'arrivée des acteurs privés appuyés par l'État. Le marché du logement d'intérêt social, initialement destiné aux salariés aux faibles revenus, s'est progressivement restreint au public solvable que sont les classes moyennes-basses (Arnold, 2012 ; Pardo et Velasco Sánchez, 2006). Dans les années 1980, l'acquisition d'un logement d'intérêt social était à la portée des travailleurs gagnant entre 1,5 et 4 fois le salaire minimum. Dans les années 2010, il est réservé aux travailleurs gagnants entre 3 et 5 fois le salaire minimum (Hastings, 2011). De fait, ces seuils laissent en dehors du système légal 70% de la population économiquement active (Arnold, 2012), notamment tous les foyers vivant sous le seuil de pauvreté qui ont un besoin aigu de logement salubre. Cette population, écartée des marchés du crédit hypothécaire et de l'accès au logement d'intérêt social, mobilise d'autres mécanismes afin d'accéder au logement : la location, l'autoconstruction, l'autoproduction de son logement (Hastings, 2011 ; Deboulet et Salenson, 2016 ; Marot *et al.*, 2021) et de manière générale, par la production populaire,

⁴³ Les principaux sont l'IMSS (*Instituto Mexicano del Seguro Social*, Institut mexicain de la sécurité sociale, régime général) ou l'ISSSTE (*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, Institut de la sécurité et des services sociaux des travailleurs de l'État, régime des fonctionnaires).

parfois en dehors des cadres urbanistiques légaux *stricto sensu*, actionnant souvent des mécaniques complexes dans lesquelles interviennent des petites entreprises de construction non déclarées, et des réseaux de solidarité familiaux ou amicaux. De manière assez paradoxale, l'État mexicain inscrit donc à la fois dans les textes de la Constitution sa volonté de permettre à chaque citoyen du pays l'accès à un logement, alors que dans le même temps, il institue une exclusion des populations les plus fragiles et une ségrégation sociale et spatiale.

III.1.2. Une ségrégation socio-spatiale qui se déploie à plusieurs échelles

À l'échelle de la logique globale d'implantation des ensembles résidentiels, d'après les enquêtes menées sur le terrain, les promoteurs immobiliers ont mis en commun des stratégies afin de se diviser et de se répartir les terres en fonction des opportunités foncières, et ainsi éviter une concurrence frontale. De manière générale, ces entreprises sont à la recherche d'un foncier à très bas coût pour produire les lotissements d'intérêt social dans le seul objectif de rentabiliser au maximum les opérations de construction et de tenir leurs marges⁴⁴.

Au début des années 1990, lorsqu'il a été possible de faire entrer sur le marché les terres ejidales, par le biais de la modification de l'article 27 de la Constitution, le sol social n'avait théoriquement aucune valeur marchande. C'est bien cela qui a transformé ces terres en un gigantesque réservoir d'opportunités foncières pour les promoteurs immobiliers mexicains, ces derniers ont ainsi pu constituer d'énormes réserves foncières⁴⁵.

« Il y avait un terrain d'opportunités pour que les promoteurs immobiliers puissent construire, puisque le sol était très peu cher : ces terres ne possédaient aucune valeur aussi bien cadastrale que marchande » Fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture — 27.02.19

« Les promoteurs immobiliers se sont divisés les terres à Tecámac. Grupo Sadasi et Vinte par exemple, ils se sont divisés les terres afin de maîtriser les prix ». Ejidatarios de Santa Maria Ozumbilla à Tecámac — 26.02.19

Après avoir opéré ce vaste découpage spatial, les promoteurs immobiliers ont donc construit des lotissements d'intérêt social sans cohérence globale, les uns à côté des autres. Ce caractère fragmenté s'observe à la fois « à l'horizontale » (paysages, pratiques, circulations) et « à la verticale » (par observation d'imageries aériennes et de cartographies - cf. Figures n°5-6-7). Dès lors, les opportunités foncières glanées par les promoteurs immobiliers vont conditionner la localisation des programmes (aux caractéristiques différentes) au sein desquels viennent habiter les populations cotisant dans les organismes de crédit hypothécaire. Ce système, basé essentiellement sur le niveau de revenu des travailleurs ainsi que sur l'avancement de leur niveau de cotisation (donnant un score), va enclencher une dynamique de ségrégation.

La résultante de cette fragmentation territoriale révèle des formes de ségrégation socio-spatiale qui se déclinent à différentes échelles spatiales : à l'échelle de la Zone Métropolitaine de la Vallée de Mexico tout d'abord, puis à l'échelle municipale et inter-municipale. À petite échelle, la localisation des lotissements d'intérêt social au sein de la ZMVM a eu tendance à se concentrer dans des zones situées au nord et à l'est de Mexico, toujours dans l'État de Mexico, historiquement les zones les plus populaires de la métropole (Valette, 2015). Plusieurs études ont montré qu'avant même la réforme de l'article 27

⁴⁴ Cf. entretien auprès de José Luis Parra Cabrera, urbaniste — 24.02.19

⁴⁵ Cf. entretien auprès de Quetzalcóatl Uribe Ortega, SADER (ministère de l'Agriculture) — 27.02.19

de la Constitution mexicaine, la croissance urbaine s'était faite sur des terres ejidales (Hardoy et Satterthwaite, 1987 ; Schteingart, 1989 ; Azuela, 1994 ; Cruz Rodríguez, 2001 ; Schteingart, Salazar, 2005) et ce, dans des proportions importantes (Salazar, 2009). Ces espaces de la métropole, de propriété sociale ou privée, ont été les terrains d'implantation des lotissements, renforçant en cela la géographie sociale de la ville.

À l'échelle plus locale, municipale, on retrouve des programmes portés par des promoteurs immobiliers différents selon le niveau de standing des opérations. Cette différenciation sociale de l'espace se décline ensuite à la fois entre les ensembles résidentiels légaux et les colonies populaires produites de manière informelle, mais aussi entre les ensembles résidentiels (selon la spécialisation du promoteur dans tel ou tel standing), ou encore, à l'intérieur même de ces grands lotissements, au sein desquels des sections spécifiques de standings différents différencient les îlots.

III.1.3. De la fragmentation à l'exclusion : les résultats d'une production massive

La production de ce type d'habitat est la résultante d'une logique économique et financière appliquée à l'aménagement du territoire. Les produits sont construits sur des terrains correspondant au niveau de marge dans lequel le promoteur immobilier accepte d'engager son risque. Les logements sont standardisés et l'espace rationalisé afin de pouvoir rentabiliser au maximum l'opération de construction. Les promoteurs immobiliers de ces lotissements ne s'embarrassent pas à chercher une forme d'intégration au tissu urbain existant – hormis s'ils ont déjà construit une route en amont pour un premier lotissement et s'ils souhaitent en profiter pour y connecter un nouveau lotissement. L'industrialisation des procédés de construction et la standardisation des produits livrés permettent une production à la chaîne extrêmement rentable, mais dont l'équilibre repose sur l'offre foncière initiale (cf. Figure n°5).

« Si la maison que vend Grupo Sadasi coûte 800 000 pesos, il faut se dire que la construction et l'achat du terrain ont coûté 120 000 pesos. » Commercial chez Grupo Sadasi – 23.02.19.

Figure 5 — Visite d'une impasse en construction : Rio Mira construit par Urbi, Tecámac



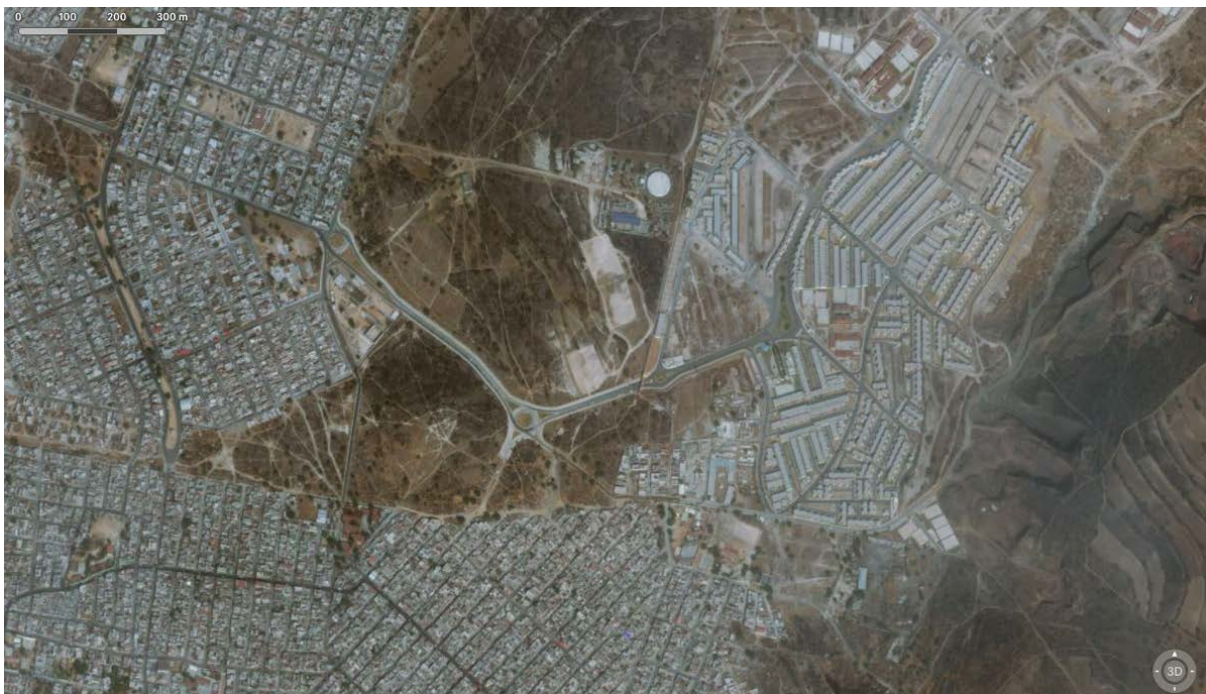
Sources : © Geneste et al., février 2019

Figure 6 — Lotissement Ex-Hacienda de Paula — Municipipe de Temascalapa, Edomex



Sources : Plans, 2019

Figure 7 — Lotissement Los Heroes San Pablo— Municipipe de Tecámac, Edomex



Source : Plans, 2019

Les lotissements construits par les promoteurs immobiliers sont accompagnés d'équipements très hétérogènes en quantité et en qualité. Sur les figures n°6 et 7, on peut voir deux différents lotissements, l'un construit à Temascalapa, au nord du municipe de Tecámac, et l'autre construit à Tecámac, Los Heroes San Pablo, au nord d'Ecatepec. On constate que les deux lotissements ont fait l'objet de raccordements de qualité différente à des infrastructures de transport. Ces aménagements correspondent parfois à des stratégies menées par les promoteurs immobiliers : la présence d'équipements minimums permet d'obtenir les permis de construire auprès des municipes, puis de faire entrer ces nouveaux lotissements dans les Périmètres de Concentration Urbaine (PCU), zonage déterminant les subsides versés aux futurs acquéreurs de logements⁴⁶. Ainsi, en raccordant le nouveau quartier à l'eau, l'électricité et aux transports, les promoteurs immobiliers créent, de fait, un périmètre correspondant à une zone moins dotée en équipements et emplois (U2 ou U3⁴⁷).

Malgré le volontarisme de l'État fédéral consistant à vouloir impulser une forme de rationalisation de l'usage du sol et une réduction de l'étalement urbain à travers différents zonages, on constate que les acteurs privés s'emparent de ces outils afin de les utiliser à leur profit. De manière générale, l'insertion de nouveaux lotissements n'entre peu ou pas en dialogue avec l'existant et a plutôt tendance à se juxtaposer aux lotissements préexistants. De plus, la standardisation qui touche les espaces bâtis touche également l'aménagement des espaces publics. Le niveau de qualité de ces derniers dépend généralement du niveau d'attente de la part du municipe ayant délivré le permis de construire⁴⁸, mais également du standing du quartier résidentiel construit.

Une fois la vente des maisons effectuée, le municipe récupère la gestion des espaces publics, avec plus ou moins de difficulté en fonction de la santé financière de la collectivité territoriale. La municipalisation de ces nouveaux lotissements (processus qui consiste justement à ramener la gestion des infrastructures dans le giron public) se révèle donc parfois complexe pour les responsables politiques locaux qui voient arriver massivement de nouveaux habitants sur leur territoire, sans pour autant avoir les moyens de mettre en place les services adéquats. Là encore, les promoteurs immobiliers promeuvent un modèle urbanistique fragmenté, aux infrastructures publiques « *au rabais* » : par exemple, les impasses fermées en régime de copropriété représentent un intérêt pour les décideurs politiques (au moment de l'étude du projet immobilier, pour avaliser le changement d'usage des sols), puisque l'entretien des espaces y est à la charge des résidents, et non à celle des autorités (et finances) municipales⁴⁹.

« Il n'y a pas d'effort de fait pour améliorer la vie des citoyens de ces nouveaux lotissements. Tout se résume à une affaire marchande. Tout le monde y gagne, sauf les travailleurs qui achètent ces maisons. [...] Si on veut parvenir à changer les choses, il faudra forcément passer par une transformation des relations de production de ces biens. » Verónica Ibarra, chercheuse à l'UNAM – 02.03.19

Du point de vue de l'inclusion de ces populations, on pourrait parler d'une « *intégration excluante* » (Bayón, 2015) en ce qui concerne ces lotissements d'intérêt social. En même temps que l'accès au logement légal serait assuré, les populations résidentes seraient marginalisées et exclues des services urbains du fait de la localisation très périphérique. Le CONAPO (*Consejo Nacional de Población* –

⁴⁶ Les *Périmetros de contención urbana* ou Périmètres de Concentration Urbaine (PCU) sont des périmètres géographiques ayant été créés afin de contrôler l'étalement urbain exponentiel à l'œuvre au Mexique et inciter les promoteurs immobiliers à concentrer leur production à proximité des zones déjà urbanisées.

⁴⁷ Les Périmètres de Concentration Urbaine (PCU) ont défini trois zones par ordre décroissant d'urbanisation (U1 / U2 / U3) : la zone U1 étant la mieux dotée en équipements et emplois.

⁴⁸ Cf. Entretien auprès de Guillermo Olivera, chercheur UNAM-Cuernavaca et auprès d'un architecte en chef de la construction chez Grupo Sadasi à Tecámac.

⁴⁹ Cf. Entretien auprès d'un salarié d'un ancien promoteur immobilier.

Conseil National de la Population), qui mesure un indice de marginalisation (*marginación urbana*) des quartiers au Mexique sur la base de huit indicateurs⁵⁰ du recensement de 2010, ne met pas particulièrement en lumière les zones de lotissements d'intérêt social (CONAPO, 2016). Le plus souvent, ce sont les colonies populaires ou encore les *ejidos* qui atteignent des indices très élevés de marginalisation. Calculé en grande partie sur des critères d'équipement et de bâti, cet indice sous-estime partiellement la précarité dans les lotissements : la prise en compte des niveaux de revenus, du taux d'emploi ou encore de l'éloignement au lieu de travail impliqueraient probablement d'autres résultats en termes de marginalité urbaine.

L'exemple de l'éducation permet d'illustrer les difficultés d'accès aux services publics suffisants dans ces ensembles résidentiels. Alors que l'article n°3 de la Constitution mexicaine garantit le droit des Mexicains à recevoir une éducation laïque, gratuite, démocratique, nationale et de qualité, obligeant la fédération, les États et les municipes à donner une éducation primaire, secondaire, et moyenne supérieure⁵¹, l'accès à l'éducation s'avère parfois de médiocre qualité. Les promoteurs immobiliers produisent des quartiers excentrés, mais peuvent construire un ou plusieurs établissements scolaires au sein du lotissement, en accord avec le municipe hôte. Cependant, au vu de la faiblesse des financements municipaux dans certains municipes, les écoles privées doivent bien souvent prendre le relai, ce qui provoque, là encore, un surcoût pour les familles résidentes⁵².

III.2. Le commun en question : des pratiques collectives bouleversées par ces transformations

S'il reste un phénomène marginal au sein des *ejidos*, le passage d'un foncier agraire géré collectivement par une communauté spécifique à la construction d'un lotissement de plusieurs centaines de maisons accueillant de nouveaux arrivants en grand nombre a un impact sur l'organisation sociale d'un territoire concerné. À travers l'exemple du terrain de la périphérie nord de Mexico, des répercussions sont lisibles, d'une part, sur les communautés ejidales et d'autre part, sur l'organisation intrinsèque de ces nouveaux quartiers résidentiels en termes de pratiques citadines. Dans un premier temps, nous avons pu constater que ces transformations avaient eu un impact au niveau des pratiques et de l'organisation territoriale des communautés ejidales. Quelles sont alors les possibilités de maintien, survivance ou réinvention des pratiques collectives dans les quartiers construits sur les anciens *ejido* ? Enfin, nous avons voulu mettre en lumière la manière dont les communautés ejidales qui subsistent se définissent au regard des changements qui se produisent sur leur territoire.

III.2.1. Évolutions des pratiques collectives par la fragmentation des structures ejidales

Après que le programme *Procede* a été mené à l'échelle nationale, il s'est avéré que dans les zones périphériques des grandes villes, les *ejidatarios* avaient, plus qu'ailleurs, choisi de passer leurs terrains en domaine plein (pleine propriété), mais le tout dans des proportions étonnamment faibles. À l'échelle du territoire mexicain, entre 1993 et 2008, le programme de certification a permis de certifier 67% de terres d'usage commun, 30% de zones de culture, 1,1% de zones de peuplement humain, mais seulement

⁵⁰ Les huit indicateurs choisis reposent sur le niveau d'alphabétisation des jeunes présents sur la zone, le taux de scolarisation, le niveau et la qualité du logement (présence de toilettes, d'électricité, accès à l'eau, taille du ménage, présence d'un sol en terre battue, présence d'un réfrigérateur) et la taille moyenne des ménages (CONAPO, 2016)

⁵¹ Article n°3 de la Constitution mexicaine : « *Garantiza el derecho de los mexicanos a recibir educación, la cual tiene que ser laica, gratuita, democrática, nacional y de calidad. Obliga a la Federación, a los Estados, y a los Municipios, a impartir la educación primaria, secundaria, y media superior* ».

⁵² Cf. entretien auprès de Daniel Ramos, avocat, et Miguel Peral Mendoza, architecte — 02.03.19

1,6% de terres passées en domaine plein sur la totalité des terres ejidales concernées pas le processus de titement. *A contrario*, dans les zones métropolitaines, on retrouve certifiées 51% de terres d'usage commun, 41,5% de zones de culture, 2% de zones de peuplement humain et 5,5% de terres passées en domaine plein (Registro Agrario Nacional in Salazar, 2009). Dans la zone métropolitaine de Mexico, ce sont 17 000 hectares de terres ejidales qui passent en pleine propriété entre 1993 et 2012, soit 6,5 % du total (Salazar, 2014b). Les chiffres restent globalement faibles partout par rapport à la manne attendue. Toutefois, les *ejidatarios* situés à proximité de la ville ont donc eu plus tendance à vouloir obtenir la pleine propriété de leur terrain que les *ejidatarios* présents dans les campagnes. La réforme de l'article 27 de la Constitution a donc eu pour effet de libérer de plus gros volumes de terres ejidales situées dans les zones métropolitaines, en donnant le choix pour les communautés ejidales de passer en domaine plein ou non. Cette tendance dénote une volonté plus marquée pour les *ejidatarios* périurbains, devenus propriétaires de leur terre, de faire entrer leur propriété sur le marché foncier (Salazar, 2009), sans pour autant que le mouvement soit spectaculaire (Robles, 2008 ; Salazar, 2014a ; 2014b)⁵³.

Lors de la disparition d'une structure ejidale, quelques éléments tendent à subsister dans une gestion collective, ou tout du moins, à subsister en tant que « *commun foncier* ». Ainsi, les chemins vicinaux séparant les zones de culture ainsi que les terres d'usage commun n'ont théoriquement pas le droit d'être revendues ou passées en domaine plein, puisque ces espaces sont à l'usage de la communauté et doivent le rester⁵⁴. Les terres d'usage commun représentent les proportions les plus importantes dans les chiffres du programme de certification, car elles constituent souvent des étendues plus vastes, englobant des espaces verts (bois, forêts) ou bien des espaces où se concentre une activité au bénéfice de toute la communauté ejidale, comme l'exploitation d'une mine. Alors que les terres d'usage commun sont censées être sanctuarisées, certains terrains sont pourtant lotis par des promoteurs, comme à Los Héroes San Pablo sur le Cerro de Chiconautla, dans l'*ejido* de San Pablo Tecalco (cf. Figure n°8 et Carte n°4).

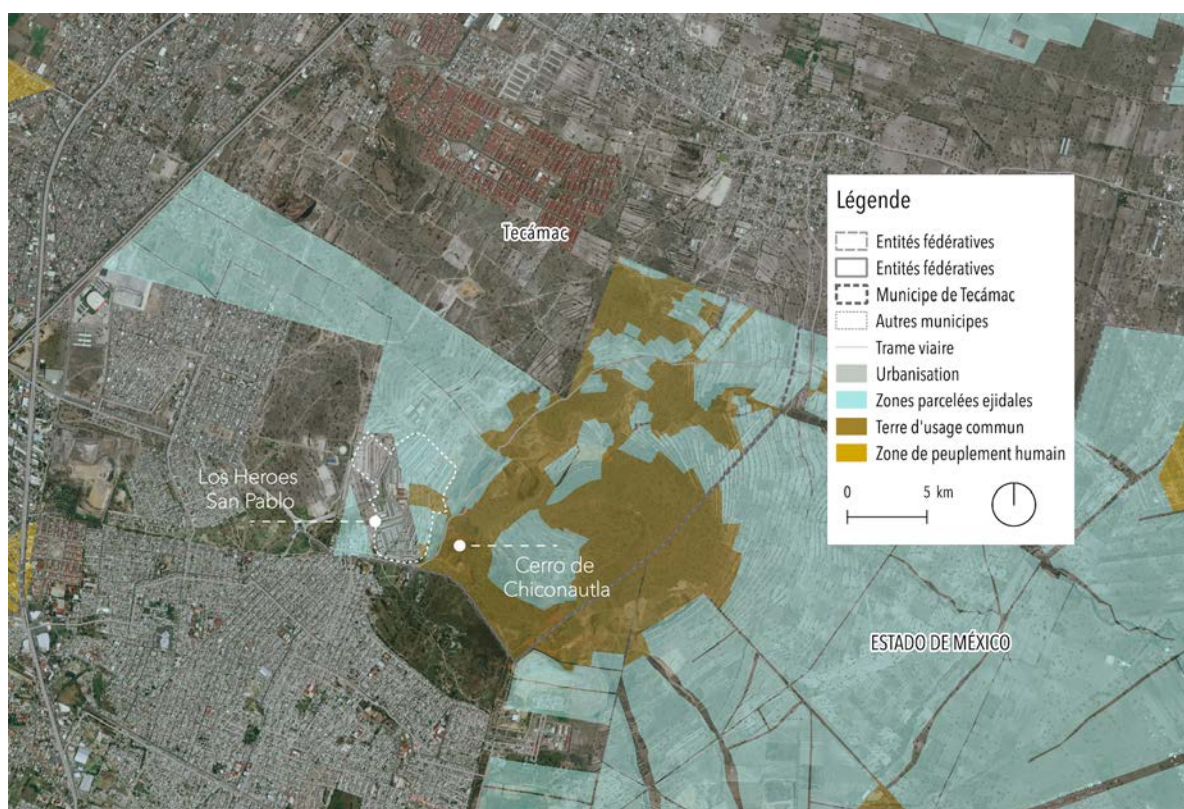
Figure 8 — Le Cerro de Chiconautla, terre d'usage commun de l'*ejido* San Pablo Tecalco transformée pour partie en lotissement par un promoteur



⁵³ La valeur de la part des lotissements de logement « *d'intérêt social* » effectivement construits sur les zones ejidales passées en pleine propriété n'est pas aisément disponible : elle impliquerait le croisement des bases de données du Registre agraire national avec les données (non inventoriées de manière exhaustive) des zones de construction des lotissements. D'après les entretiens réalisés auprès des promoteurs, cette proportion est faible.

⁵⁴ Cf. entretien auprès d'Enrique Soto, chercheur à l'UNAM et au PUEC, et auprès du commissaire ejidal de l'*ejido* de Sta Maria Ozumbilla. Ce dernier parlait d'ailleurs d'un véritable commerce autour de la vente des *caminos ejidales* (chemin vicinaux) qui sont devenus une nouvelle rente pour la communauté ejidale : « *les promoteurs immobiliers, ils ne viennent nous voir que lorsqu'ils veulent acheter des chemins ejidales. Sinon, ils se débrouillent avec les ejidatarios directement. La vente de chemins ejidales est devenue une source de revenu pour l'ejido. Certains ejidatarios ont vendu leur terrain à Grupo Sadasi pour 120 MXN/m², alors que nos chemins ejidales se sont vendus à 590 MXN/m²* ».

Carte 4 — Emprise du lotissement Los Heroes San Pablo sur des terres ejidales



Source : Geneste et al., 2019

Au sein d'un *ejido* certifié, après basculement de toutes les zones de culture en domaine plein, si l'*ejido* n'a pas de terres d'usage commun, la structure ejidale peut disparaître complètement. Le fonctionnement au cas par cas a cependant tendance à prédominer relativement aux ressources présentes dans chaque *ejido*. Pour le chercheur Enrique Soto, même si un *ejidatario* passe ses terrains en domaine plein, il lui restera, malgré tout, des droits sur les terres d'usage commun : il reste donc *ejidatario* même après le titrement de ses terres et le passage en pleine propriété privée (Zoom n°5). Cependant, pour le chercheur Guillermo Olivera, le passage au domaine plein supprime son statut à l'*ejidatario*. L'*ejido* est alors réduit aux terres d'usage commun et les instances ejidales survivent si une décision de maintien est votée. Sinon, la structure est dissoute.

Zoom 5. Trajectoires et vestiges d'*ejidos*

Le cas de l'*ejido* de San Pablo Tecalco témoigne d'une production minière présente sur la terre d'usage commun, qui rassemble de fait tous les *ejidatarios* autour d'une même exploitation⁵⁵. Dès lors, les membres demeurent encore *ejidatarios*, même s'ils ont fait basculer leur terrain en domaine plein, puisqu'ils possèdent encore un droit d'accès et d'exploitation collective de la terre d'usage commun. Dans le cas de l'*ejido* Santa Maria Ozumbilla, à Tecamac, un ancien *ejidatario* nous confiait que l'ensemble de l'*ejido* avait été démantelé et les terres d'usage commun vendues : si de son côté, il

⁵⁵ cf. entretien auprès de deux *ejidatarios* de l'*ejido* de Santa Maria Ozumbilla, 26.02.19

continuaient d'exploiter ses terres pour une production d'autoconsommation, il exerçait le métier de maçon en parallèle. Questionné sur la survivance d'espaces où se côtoient encore les membres de la communauté ejidale de l'ancien *ejido* de Tecámac, seuls les lieux tels que la *casa ejidal*, le *salon ejidal* ou la *bodega*⁵⁶ permettent encore à des membres de partager des espaces « communautaires »⁵⁷.

L'impact de la libéralisation des terres ejidales a donc eu un effet extrêmement important sur les structures collectives de gestion de la tenure foncière agraire, notamment dans les périphéries urbaines. Cependant, le devenir de ces structures ejidales n'est pas linéaire ni ne suit une logique unique : la trajectoire est souvent à décliner à l'échelon de chaque *ejido*. À Tecámac, des *ejidos* ont disparu, complètement démantelés malgré l'existence de terres d'usage commun qui auraient pu se placer dans la continuité d'une pratique collective de la gestion de la tenure foncière. D'autres *ejidos*, sans aucune terre d'usage commun, continuent de subsister. Même après la disparition de la structure ejidale et de ses trois instances principales que sont l'Assemblée, le Commissariat et le Conseil de vigilance, certaines communautés continuent de se côtoyer ou, tout du moins, d'utiliser des espaces communs tels que les bodegas, les salons ejidales ou les maisons ejidales dans le cadre d'événements festifs – mariages, de fêtes des 15 ans (*quinceañeras*) – les lieux étant devenus salles polyvalentes à défaut de lieux de pouvoir et gestion de la tenure foncière.

Pour Clara Salazar, ce sentiment d'appartenance à une communauté tient en une dimension sociale et symbolique, à l'instar d'un titre nobiliaire : les *ejidatarios* forment une part de l'histoire nationale comme locale. Cette dimension sociale permet à l'*ejido* de survivre. Les structures qui ont tendance à perdurer sont plutôt les communautés (*comunidades*) ayant des racines plus profondes et une identité locale affirmée. Mais les *ejidatarios* sont réellement tiraillés entre d'un côté, la volonté d'être les représentants d'une structure sociale communautaire héritée de la Révolution de 1910 qu'ils doivent défendre (valeur d'usage et valeurs symbolique), et de l'autre, le souhait d'être propriétaires de leur terre (valeur d'échange) (Salazar, 2019). C'est surtout le cas pour les *ejidatarios* présents dans les zones périurbaines, influencés par les modes de vie urbains et subissant une pression démographique et foncière forte sur leurs terrains. Dans le contexte rural, la pression est moins forte et la terre ne se valorise pas de la même manière : les logiques de marché ne s'exercent pas avec la même intensité.

III.2.2. Quelle survivance des communs fonciers et sociaux dans les nouveaux lotissements ?

Entre passage à la pleine propriété impactant l'organisation des communautés ejidales et construction massive de lotissements, les habitants des nouveaux quartiers construits sur les anciens *ejidos* peuvent-ils avoir conservé ou réinventé des formes de « mises en commun » ou *commoning* (Simonneau, 2018) ?

Tout d'abord, intéressons-nous aux trajectoires résidentielles des populations résidentes dans la ZMVM. Il a été démontré qu'il existe une relative polarisation socio-spatiale à l'échelle métropolitaine du point de vue de la mobilité résidentielle des ménages : le centre et les trajectoires centripètes renvoient aux migrants les moins touchés par la pauvreté, quand la périphérie et les trajectoires centrifuges renvoient aux plus défavorisés (Valette, 2019). La lecture des mobilités résidentielles depuis une quinzaine d'années tend ainsi à montrer que ce sont bien les urbains du centre et du péricentre de la métropole qui ont peuplé ces lotissements d'intérêt social de la périphérie, révélant une mobilité intra-urbaine centrifuge (Valette, 2014), souvent déjà résidents du parc de logements d'intérêt social

⁵⁶ La *casa ejidal*, au même titre que le *salon ejidal* sont les lieux qui accueillent la communauté ejidale lorsqu'elle se rassemble dans le cadre des Assemblées ejidales ou à l'occasion d'autres moments forts de la vie de la communauté. Ces lieux accueillent parfois des endroits dédiés à la consommation, tels que la *bodega* (petite buvette ou bar).

⁵⁷ cf. entretien auprès d'un *ejidatario* de l'ancien *ejido* de Tecámac, 24.02.19

(Ribardi re et Valette, 2021). Les populations habitant ces nouveaux quartiers sont, à l'exception des ménages locataires, des populations en capacité de pouvoir décrocher un crédit hypothécaire. Ce sont donc majoritairement des travailleurs formels urbains, et non des *ejidatarios* agriculteurs, qui achètent ce type de logement. Les *ejidatarios* qui vendent leur terre à des promoteurs immobiliers se contentent bien souvent de rester vivre dans leurs maisons, situées dans les villages alentours (*pueblos originarios*) ou au sein des zones de peuplement humain irrégulier en périphérie des villages.

Pour les populations laborieuses ayant un emploi formel, l'accès à un crédit, à un titre de propriété et à un logement se fait donc de manière légale, ce qui ne justifie donc pas de recourir à des pratiques de mise en commun afin d'obtenir des régularisations foncières. Ces formes de *commoning* ont plutôt tendance à être ancrées au sein des quartiers nés dans l'informalité. Effectivement, en formant des organisations sociales, les habitants des colonies populaires tentent d'avancer pas à pas vers la « ville légale », articulant les figures du lotisseur, des organisations politiques et des autorités à différents échelons (Valette, 2013). Les actions menées collectivement selon des mécanismes clientélistes se concentrent donc souvent sur les objets suivants : le foncier, l'urbanisme et la consolidation physique des contextes résidentiels (*ibid.*, 2013). Cependant, une fois la situation normalisée, ces organisations sociales ont tendance à se d l ter, subissant la perte du dynamisme collectif qui faisait auparavant leur force.

Cependant, ces pratiques collectives prennent des formes différentes dans les lotissements d'intérêt social, puisqu'ils sont construits dans l'immense majorité de manière légale après autorisation délivrée par les m unicipes, ce qui garantit théoriquement la municipalisation *a posteriori*. Les représentants des impasses et les comités de participation citoyenne sont les relais des autorités municipales et participent dans la négociation de la gestion des services publics au quotidien. L'action de la municipalité est pourtant loin d'être automatique d'une part, et cette dernière, lorsqu'elle arrive, ne garantit pas toujours des services de qualité d'autre part (Ribardi re et Valette, 2021).  videmment, le transfert de la gestion de plusieurs dizaines de milliers de logements à des autorités municipales qui ne possèdent pas énormément de ressources ne se fait pas sans difficultés. De même, plusieurs lotissements ont, au fil des années, montré de graves problèmes de malfaçons, ou des erreurs majeures concernant le dimensionnement de certaines infrastructures qui provoquent ensuite des problèmes de gestion dans le lotissement et pour le m unicipe qui en a récupéré la charge après le départ du promoteur immobilier. Les délais de municipalisation peuvent donc parfois varier. Sans cette dernière, les résidents sont forcés de composer avec des carences graves et/ou de payer des services privés pour l'accès à l'eau potable, l'énergie électrique produite par groupes électrogènes et le ramassage des déchets. Si cette municipalisation tarde à venir, peuvent effectivement alors se mettre en place des processus de regroupement, à l'instar des colonies populaires, afin de faire pression tous azimuts auprès des autorités politico-administratives pour l'obtention des services de base. Mais, à l'instar des organisations sociales présentes dans les colonies populaires, ces associations d'habitants cessent d'exister ou du moins voient leurs activités modifiées après l'obtention de la municipalisation. Ce type de collectif représente alors la somme des intérêts individuels des habitants du lotissement, plutôt qu'une organisation collective de gestion des ressources comme le supposeraient des pratiques de *commoning*.

III.2.3. Des structures subsistantes s'inscrivant dans une légitimité historique

La réforme de l'article 27 et le programme de certification qui l'a accompagné ne se sont adressés qu'à 4 % de la population (Salazar, 2009). Ces évolutions ont donc continué à segmenter la population mexicaine en faisant des membres de ces noyaux agraires des citoyens à part. Deux dynamiques contraires ont pu se mettre en œuvre au sein de ces communautés : le renforcement de la communauté dans certains cas, ou bien son d l tement, plus ou moins rapide, dans d'autres.

Dans le cas où les structures ejidales ont vu leurs terres basculer en domaine plein, les pratiques collectives liées à la gestion des ressources foncières et naturelles n'ont généralement pas subsisté. Par définition, avec la disparition du sol social, il n'y a plus matière à opérer une gestion collective de la tenure foncière agraire. Par ailleurs, pour les structures ejidales n'étant pas allées jusqu'au bout du processus de titrement et de démantèlement par le passage des terres en domaine plein, les membres s'inscrivent dans une forme de légitimité historique au sein de leur territoire. Ils sont des propriétaires fonciers et, de fait, très liés au noyau villageois originel. Certains membres de l'*ejido* interrogés se définissaient en miroir des nouveaux arrivants, habitants des lotissements d'intérêt social récemment construits.

« On a constaté une augmentation de la délinquance à Tecámac, avec tous ces gens qui ne travaillent pas... notamment à Los Héroes. Ces gens n'ont aucun lien avec le village [pueblo] originel. Les nouveaux lotissements construits n'ont pas produit de nouveaux emplois, les voiries ne sont pas toujours très abouties et ces quartiers sont mal reliés au reste de la ville : il existe beaucoup de fractures entre l'ancien et le nouveau. » Ejidatarios de Santa Maria Ozumbilla — 26.02.19

Apparaissent donc des survivances de caractéristiques d'ancrages « *autochtones* » autour des restes de l'*ejido*. Cet enracinement à la terre et cet attachement au système ejidal est bien sûr politique et renvoie à l'imagerie révolutionnaire mexicaine qui a permis à ces communautés d'être dotées et de cultiver une terre pendant plusieurs générations.

« La propriété sociale a quelque chose de sacré. Au lieu d'affaiblir les ejidos, la réforme de 1992 de l'article 27 de la constitution a renforcé le pouvoir des ejidos, et c'est là que réside tout le paradoxe. » Antonio Azuela, chercheur à l'UNAM — 04.03.19

III.3. L'émergence d'une prise de conscience face à un modèle à bout de souffle ?

La construction des immenses lotissements sur d'anciennes emprises foncières agricoles, qu'elles aient été du sol privé ou du sol social, a eu de lourds effets. Quelles sont les principales conséquences spécifiquement dans le cas de l'ancienne propriété sociale (même si certaines dimensions la dépassent) et comment les décideurs politiques ont récemment tenté de réorienter les politiques en matière de construction de lotissements d'intérêt social ? Les volontés de changement ont subi des revirements du fait de la pression de lobbies, dont celui du puissant secteur de la construction (Paquette, 2017).

La publication des rapports de l'Infonavit en 2015 et en 2018 a mis en lumière les limites du modèle du *conjunto habitacional* ou ensemble résidentiel (INFONAVIT, 2015 ; 2018). La prise de conscience de l'un des acteurs majeurs du système de production a laissé espérer la possibilité d'un changement dans la mise en œuvre des politiques publiques de logement d'intérêt social à travers le pays.

« Avec le recul, on voit aujourd'hui ce système comme un vaste laisser-faire, mais avant, on le voyait comme un miracle : le moyen de produire en masse du logement légal pour des gens avec peu de moyens. A l'époque, les gens n'avaient pas le recul pour entrevoir les conséquences que l'on observe aujourd'hui. » Armando Hashimoto, ancien cadre de l'Infonavit — 26.02.19

Dès la fin des années 2000 et au début des années 2010, plusieurs acteurs tentaient de réfléchir à de nouvelles manières de produire ces logements. Ainsi, les architectes de Casas Geo, juste avant sa faillite, essayaient de réfléchir à des modes de production mettant l'habitant plus au centre des réflexions⁵⁸. On constate néanmoins aujourd'hui que chacun des acteurs a eu tendance à se concentrer sur la grande échelle, à savoir la mise en œuvre de solutions qui ne concernaient que le logement en lui-même et les équipements qui le constituent sans infléchir la position sur le nœud du problème : l'ampleur et la localisation de ces lotissements.

« Tout ce système n'est que pur business n'ayant pour seul et unique objectif que de faire toujours plus de bénéfices. » Verónica Ibarra, chercheuse à l'UNAM — 02.03.19

À cet égard, certains chercheurs témoignent d'un scepticisme teinté de pessimisme face à un modèle qui a montré ses limites⁵⁹, mais qui n'est pas renversé puisqu'il est soumis à des intérêts économiques et politiques puissants à tous les niveaux de décision. Ainsi, l'*ejidatario* qui vend sa terre après certification et passage en domaine plein récupère une somme d'argent d'une terre devenue peu productive, les municipes qui accueillent de nouveaux lotissements obtiennent une manne financière nouvelle, les promoteurs immobiliers produisent leurs lotissements sur de larges emprises foncières à coût d'achat modique et créent, par là même, des économies d'échelle qui rendent ces opérations extrêmement rentables. Selon la chercheuse Verónica Ibarra, les seuls véritables perdants de ce dispositif sont les membres de la classe laborieuse qui finissent par habiter ces lotissements ; il est difficile d'infléchir la politique qui est menée aujourd'hui du fait des nombreux intérêts qui sont en jeu ; la seule voie utopique et non-lucrative d'évolution consistant à changer complètement les relations de production de ces logements.

C'est bien la faiblesse de la gouvernance qui est au cœur des problématiques du système de production des ensembles résidentiels. Le triptyque « local » *ejidatarios* ou propriétaires privés, promoteurs immobiliers et municipes est aussi lié à un quatrième acteur, et non des moindres : l'État, fédéral et fédéré, avec son rôle de législateur. Pour Antonio Azuela, ce quatrième acteur a un rôle prépondérant dans les politiques qui sont menées, puisque lui seul a le pouvoir de faire et défaire les compétences des uns et des autres. Le processus de décentralisation, amorcé à la fin des années 1970 avec la *Ley de Asentamientos Humanos* (1976) – ayant par exemple consolidé la planification urbaine régionale (Rébora, 1978) –, combiné aux réformes de l'article 115 de la Constitution – ayant donné plus d'autonomie aux gouvernements des municipes pour s'occuper des demandes de logements – a abouti à la rupture entre la planification de ces deux échelons institutionnels. Ainsi, la décentralisation des compétences en matière d'aménagement, le retrait de l'État et le triomphe de l'acteur privé ont tous trois mis en recul la poursuite d'un intérêt général unificateur (Rébora, 1978 ; Eibenschutz Hartman et Torres Baños, 2006).

« Le problème de ces outils, c'est qu'ils sont élaborés dans une pure vision techniciste, sans prendre en compte la dimension humaine. C'est aussi pour cela qu'aujourd'hui nous arrivons à un échec de ce modèle. » Ancien directeur technique de l'urbanisme à Tecámac — 23.02.19

La question de la subsidiarité de l'échelle décisionnelle subsiste. D'un côté, l'État mexicain s'est décentralisé, a encouragé la dynamique de construction tout en se retirant du processus d'encadrement de la planification. De l'autre, les municipes, représentant l'échelon institutionnel le plus

⁵⁸ cf. entretien auprès de Celida Gomez Gamez, chercheuse à l'Iberoamericana, 26.02.19

⁵⁹ cf. entretien auprès de Guillermo Olivera, chercheur à l'UNAM-Cuernavaca, 25.02.19 ; entretien auprès de Veronica Ibarra, chercheuse à l'UNAM, 02.03.19 et entretien auprès de Clara Salazar, chercheuse au Colmex, 26.02.19

faible malgré le renforcement de leur compétence par les réformes de l'article 115, font face à un manque de moyens et d'outillage technique et à des logiques clientélistes anciennes et renouvelées.

Pourtant des outils existent pour lutter contre les processus d'étalement urbain (politiques du Bando Dos et normes d'urbanisme dans la Ville de Mexico, Périmètres de concentration urbaine, etc.). Ils pourraient être coercitifs, mais ne sont pas mis en œuvre jusqu'au bout, sont contournés par les acteurs, voire réécrits par eux⁶⁰. Par ailleurs, l'existence de contradictions et d'ambiguïtés dans la législation mexicaine concernant l'usage du sol urbain est aussi mise en lumière par la littérature depuis plusieurs décennies. Ainsi, la *Ley General de Asentamientos Humanos* sur les installations informelles, la *Ley Agraria* (loi agraire) et la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental* (loi sur l'équilibre écologique et la protection environnementale) prennent en compte les dérives que le modèle des ensembles résidentiels met crûment en lumière, mais en pratique, elles produisent souvent des réglementations concurrentes et/ou incompatibles pour permettre une régulation efficace de l'expansion urbaine (Bazant, 2010).

Conclusion

L'analyse croisée des mécanismes de démantèlement d'un mode de gestion foncière aujourd'hui centenaire et la production de logements destinés aux classes populaires permet de questionner l'articulation de la question du commun foncier et de celle du logement abordable en ville. Dans un pays où plus de 79% de la population vit en ville (INEGI, 2020) et où le manque de logements décents est un enjeu politique majeur, la déconstruction du système ejidal a notamment permis d'inscrire des parcelles agricoles inconstructibles dans le marché foncier et de participer à la production d'une quantité record de logements d'intérêt social. La réponse au manque de logement s'est faite par l'intermédiaire d'entreprises de promoteurs immobiliers privées, aidées par un État incapable financièrement de répondre au déficit de logement. Cette réponse a constitué le moyen de produire massivement du logement pour des populations vulnérables avec peu de moyens publics. Le secteur privé a ainsi pris une place considérable dans la gouvernance urbaine et la politique d'aménagement mexicaine, et des millions de foyers ont eu accès à un logement.

Le sol social mexicain, qui a longtemps constitué une forme imparfaite de commun foncier par son caractère inaliénable, imprescriptible et insaisissable, a subi une réforme fortement influencée par le paradigme « orthodoxe » des organisations internationales en matière de politiques foncières dans les pays en voie de développement. Consistant notamment en la modification de l'article 27 de la Constitution visant à une individualisation des droits fonciers et à l'autorisation des transactions marchandes, la réforme de 1992 bouleverse le cadre administratif du secteur agraire et la gouvernance au sein des *ejidos*. Cette réforme induit une complexification et une fragmentation des mécanismes de titrement du sol social mexicain, passant d'une décision et d'une compétence dérogatoire étatique forte à une décision individualisée. Néanmoins, la réforme ne constitue pas un processus de privatisation pure, et le système ejidal demeure une forme de propriété sociale spécifique. Le *Procede*, programme destiné à reconnaître et sécuriser les droits fonciers, permet une privatisation indirecte de l'*ejido* : il facilite la sécurité foncière pour les membres des communautés déjà reconnus et renforce la figure de l'*ejidatario*.

En parallèle, le système de production du logement d'intérêt social a subi de profondes transformations : l'État passe d'un rôle de constructeur et de promoteur à un rôle de facilitateur de la

⁶⁰ cf. entretien auprès de Clara Salazar, chercheuse au Colegio de México 26.02.19 et Celida Gomez Gamez, chercheuse à l'Iberoamericana et ancienne cadre de chez Casas Geo, 26.02.19

production de logement d'intérêt social par un système de recours au crédit hypothécaire. Cette deuxième réforme a permis un accès massif à des logements d'intérêt social légaux pour une partie des catégories populaires ayant droits d'organismes gestionnaires de ces crédits. Consolidés par les politiques étatiques de soutien au secteur de la construction et bâtis sur d'anciennes terres agricoles, les lotissements de logements d'intérêt social deviennent dès le début des années 2000 un modèle urbain omniprésent dans les périphéries des villes mexicaines. Certains de ces lotissements sont érigés sur d'anciennes parcelles ejidales. Néanmoins, la dynamique de création de complexes résidentiels sur d'anciennes parcelles ejidales ayant accédé à la pleine propriété n'est pas systématique et doit être nuancée (Salazar, 2014a).

Le phénomène de financiarisation du secteur du logement au Mexique résulte de l'effet combiné d'une monopolisation des segments de production de logements par le secteur privé et du nombre croissant de titres adossés à des créances hypothécaires, dont la valeur a atteint plus de 15 milliards de dollars en 2018 (CMIC, 2018). Le fléchage de subventions et de crédits massivement orientés vers l'acquisition de logements neufs a ainsi conduit à une concentration de pouvoirs sans précédent entre les mains des promoteurs immobiliers et des organismes de crédits hypothécaires tels qu'Infonavit ou les établissements non-bancaires. Leurs relations d'interdépendance avec les autorités publiques révèlent à la fois des convergences d'intérêt, mais également la consolidation d'une forme de pouvoir parallèle échappant aux régulations. En effet, le manque de compétences techniques des autorités municipales et le sous-emploi d'outils de planification territoriale en résultant, entravent leur capacité à interférer dans les négociations entre *ejidos* et promoteurs immobiliers aboutissant à la prolifération de lotissements, lourde de conséquences sociales et environnementales.

Si la production de ces logements poursuivait initialement un objectif vertueux, inscrit dans la droite ligne de l'article 4 de la Constitution mexicaine engageant l'État à offrir un logement digne à tous les citoyens, l'institutionnalisation d'une forme de dichotomie dans l'accès au crédit immobilier entre ces mêmes citoyens a eu pour conséquence d'écarter une grande part de la population mexicaine des circuits d'accès au logement d'intérêt social. La production de ces lotissements est allée de pair avec la reproduction d'un vaste processus de ségrégation socio-spatiale qui s'est décliné à plusieurs échelles sur les territoires. Cette vaste fragmentation opérée de concert par les autorités politiques et les promoteurs immobiliers a également pu conduire à des formes d'exclusion pour des ménages de la classe moyenne mexicaine, précarisant les ménages les plus en difficulté.

Face à ces dynamiques massives de construction puis de peuplement de zones consacrées généralement à la production agricole, les communautés ejidales ont pu mettre en œuvre des stratégies différenciées ayant abouti à des résultats assez paradoxaux. La réforme de 1992 a, d'une part, pu accélérer la désagrégation de certaines de ces communautés et d'autre part permis le renforcement de structure de gestion commune au sein de son territoire. En effet la pression démographique et foncière a pu placer les communautés en position de force pour décider collectivement de l'avenir de leurs terres, alimentant dans le même temps la culture d'une communauté à part au sein de la société mexicaine. Si des dynamiques d'organisation sociales s'apparentant à du *commoning* ont pu être observées au sein des colonies populaires afin d'obtenir des régularisations foncières, la réciprocité est plus ténue dans les lotissements d'intérêt social où les habitants ne mettent en œuvre ces types de stratégies que dans le cadre de demandes spécifiques liées à la municipalisation des services urbains une fois le promoteur immobilier parti. De fait, la légalité inhérente à ce type de production de logement évacue le recours au *commoning* afin d'obtenir des droits sur le foncier.

Dans quelle mesure les *ejidos* créent les conditions de communs et comment ils s'articulent avec les processus de marché, les autres logiques foncières et le cadre institutionnel mexicain ? L'étude de la

trajectoire des *ejidos*, en tant que construction sociale avec ses règles et ses faisceaux de droits, implique de ne pas surinterpréter ce commun foncier. Le commun constitué par un noyau agraire n'est pas uniquement vertueux (Pérez Castañeda et Mackinlay, 2015). Les règles instaurées pour la pérennité de la ressource foncière sont parfois inégalitaires. De surcroît, si le principe qui consiste à résoudre les conflits attenant à la gestion du commun, en interne, sans regard de la puissance publique, a permis la résilience et la longévité du système ejidal, il a aussi participé à sa remise en question et à sa déstructuration. En effet le commun foncier ejidal est un commun « *administré* » (Simonneau, 2018), car institué par la puissance publique. Après son institution, l'Etat a ensuite lâché prise et laissé les usagers se réapproprier les règles ejidales, ce qui a contribué à sa durabilité (Simonneau, 2018). Commun fort, car construit par l'Etat, mythifié, comme symbole de la révolution et de la réforme agraire, il est aussi fragile du fait de sa dépendance face à la puissance publique qui a pu décider de sa déconstruction.

Références

- Adonon Viveros, A., « Le droit étatique mexicain et les populations indigènes : fonction de reconnaissance ou fonction d'intégration », *Droit et cultures* [En ligne], 56 | 2008-2, mis en ligne le 03 février 2009, consulté le 05 septembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/droitcultures/187>
- Arnold, P. (2012) *Politique de logement d'intérêt social au Mexique, de la réussite financière à la catastrophe urbaine*, mémoire sous la direction de F. Vuillat (IUG) et C. Paquette (IRD), 74 p.
- Azuela, A. (1994). « La reforma del régimen ejidal y el desarrollo urbano », in *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, Cámara de Diputados, México, pp. 29-38.
- Azuela, A. (1996). « Evolución de las políticas de regularización », in *El acceso de los pobres al suelo urbano*, pp. 257-270.
- Bayon, C. (2015). *La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México* (pp. 100-178). Mexico: UNAM-IIS / Bonilla Artigas Editores.
- Bazant, J. (2010). « Paradigma de la planeación urbana en la dinámica de transformación del suelo urbano », in *Iracheta A. et Soto E. (comps.), Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano*, México, El Colegio Mexiquense.
- Bollier, D. (2014). *La renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*. Paris : Éditions Charles Léopold Mayer, p.102-189. ISBN 978-2-84377-182-8
- Bouquet E., Colin J.-P. (2009). « L'Etat, l'ejido et les droits fonciers : ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique ». In : Le Meur Pierre-Yves (ed.), Léonard Eric (ed.). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : Karthala, p. 299-332. (Hommes et Sociétés). ISBN 978-2-8111-0311-8.
- Cabannes, Y. (2014). « Les formes coopératives, communautaires et collectives d'occupation du foncier et leur contribution à la fonction sociale du foncier et du logement » in Mathivet C. (Coord.) *La Terre est à nous ! Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et alternatives*, pp. 137-144. Coll. Passerelle. En ligne URL : https://www.coredem.info/IMG/pdf/terre_a_nous.pdf
- Cassourret C., Sachot C., Salenson I. (2020). « Terres coutumières et communs. Enjeux pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie ». Métropolitiques. En ligne à l'adresse suivante : <https://www.metropolitiques.eu/Terrescoutumieres-et-communs.html>
- Chicot, P.-Y. (2014). « Droit positif et sacré : l'exemple du droit de propriété inspiré de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *Les Annales de droit*, 33-57.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL. Publications des Nations Unies. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, 84 p.
- CMIC (Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción) (2018), *Situación Actual y Perspectivas de la Industria de la Construcción en México 2018* (page consultée le 2 juillet 2021) : https://www.cmic.org.mx/cmic/ceesco/2019/SITUACION%20ACTUAL%20INDUSTRIA%20DE%20LA%20CONSTRUCCION%20EN%20MEXICO%202018_CEE%20SCO.pdf
- Colin, J.-P. (2014). « La concentration foncière par la tenure inversée (reverse

tenancy) ». *Études rurales*, 194, 203-218.

<https://doi.org/10.4000/etudesrurales.10194>

Colin, J-P., Le Meur P-Y., et Léonard E. (2009a). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : Karthala, 538 p. (Hommes et Sociétés).

Colin, J-P., Le Meur P-Y., et Léonard E. (2009b). « Introduction : identifier les droits et dicter le droit : la politique des programmes de formalisation des droits fonciers ». In : *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : Karthala, p. 5-67. (Hommes et Sociétés). ISBN 978-2-8111-0311-8.

Comité technique « Foncier et développement » (2015). *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), Agence française de développement (AFD), 86 p.

CONAPO (2016). *Índice de marginación por AGEB urbana 2000 - 2010*. <http://www.conapo.gob.mx/es/>

[CONAPO/Datos Abiertos del Índice de Marginación](#)

Cosío-Ruiz, C. et Morett-Sánchez, J. (2017). *Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México*. ed. Agricultura, sociedad y desarrollo. vol.14 no.1

Cruz Rodríguez, M. S. (2001). *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Red Nacional de Investigación Urbana.

Cruz, E. (1997). *Las haciendas y la Revolución en México, 1910-1920*. *Investigación Económica*, 57 (221), 129-152. <http://www.jstor.org/stable/42813746>

Dabène, O. (2016). *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*. 8ème édition. Paris. A. Colin. 272 p.

Deboulet, A., Salenson, I. (2016). *Repenser les quartiers précaires*. Etudes de AFD, 276 p.

Del Rey, A., Quesnel, A. [2006]. « Les lois agraires de 1917 et de 1992 au Mexique : leurs implications intrafamiliales, intergénérationnelles et migratoires au sud de l'état du Veracruz », IRD-CIESAS, Colloque international *Les frontières de la question foncière - At the frontier of land issues*,

Montpellier.

Denis, É. (2011). « La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes », *Revue Tiers Monde*, n° 2, p. 139-158.

Duhau, E. (2003). Politiques du logement et intégration au Mexique : de la promotion publique à la promotion immobilière privée, in *Cahiers des Amériques latines*, 44, pp. 118-136.

Dureau, F., Beauchemin, C., Coubès, M.-L., Delaunay, D. (2006) Les mobilités spatiales dans des contextes en évolution : analyse croisée de deux dynamiques, in GRAB, *Etats flous et trajectoires complexes. Observation, modélisation, interprétation*, Paris, INED, pp. 157-194 (Méthodes et savoirs).

EdoMex Informa, « *Edomex tiene normatividad actualizada en ordenamiento territorial, urbano y metropolitano* », 9 Janvier 2018, en ligne à l'adresse suivante :

<http://edomexinforma.com.mx/2018/01/edomex-tiene-normatividad-actualizada-en-ordenamiento-territorial/>.

Eibenschutz Hartman, R. et Torrez Baños, R. (2006). *Dimensión e impactos macro y microeconómicos de la*

producción social de vivienda en México, UAM-Xochimilco, México.

Festa, D. (2016). Les communs urbains. L'invention du commun, *Tracés, revue de sciences Humaines*. #16/2016 Hors-série 2016. p. 233-256

Gordillo, G., De Janvry, A. et Sadoulet, E. (1998). Entre el control político y la eficiencia : evolución de los derechos de propiedad en México

Gutiérrez Barrios, F. (1991). Iniciativa de decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de noviembre de 1991. *Estudios Agrarios*, 22 (61), pp. 11-41.

Hardoy, J. et Satterthwaite, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

Hastings, I. (2011). Análisis cualitativo de la vivienda popular en la ciudad de México, in Andrade Narváez, J., éd. *La vivienda popular en México. Retos para el siglo XXI*. México: UAM, pp. 121-145.

Ibarra García, M. V. (2017). *Tensiones y conflictos por agua en el boom inmobiliaria de Tecámac*, México. *Territorios* (37), pp.81-99.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1994), *Censo ejidal*:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825115432/702825115432_2.pdf (page consultée le 2 juillet 2021).

INEGI (1994), *Censo ejidal* (page consultée le 2 juillet 2021): http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825115432/702825115432_2.pdf.

INEGI (2000), *Censo General de Población y Vivienda*: https://www.inegi.org.mx/progr_amas/ccpv/2000/ (page consultée le 3 juin 2021).

INEGI (2010) *Censo de Población y Vivienda*: https://www.inegi.org.mx/progr_amas/ccpv/2010/

INEGI (2015), *Encuesta Nacional de los Hogares (ENH)*: https://www.inegi.org.mx/progr_amas/enh/2015/ (page consultée le 3 juin 2021).

INEGI (2019), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*: page consultée le 3 juin 2021). <https://www.inegi.org.mx/rnm/in>

dex.php/catalog/497/related_materials?idPro=

INEGI (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*: <https://inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

INFONAVIT (2015). *Atlas del abandono de vivienda*, INFONAVIT, Mexico, 124

INFONAVIT (2018). *¿Qué funciona y qué no en vivienda?: Identificación y documentación de buenas y malas prácticas en el desarrollo de vivienda*. Infonavit y Fundación IDEA, 278 p.

IPUMS (Integrated Public Use Microdata Series) (2008), *World Population Census Forms*: https://international.ipums.org/international/census_forms.shtml (page consultée le 3 juin 2021).

Iracheta A., Medina C. (dir.) (2008), *Irregularidad y suelo urbano: ¿Cómo incidir en las prácticas y hacia dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno ?*, El colegio mexiquense, 581 p.

Jacquín, C. (2012). Producir y habitar la periferia. Los nuevos conjuntos de vivienda de bajo costo en México (ZMVM). In *Bulletin de l'Institut Français des Etudes Andines*, n°41, pp. 389-415.

Kourí, E. (2015). La invención del ejido. *Nexos*. (México, D.F.), 37 (445), pp. 54-61.

Kourí, E. (2017). La promesa agraria del artículo 27. *Nexos* (México, D.F.), 39 (470), pp. 31-39.

Lautier, B. (2004). *L'économie informelle dans le tiers monde*. Paris: La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.lauti.2004.01>

Levy, K., Marot, B., Salenson, I., Valette, J.-F. (2021). Les politiques du logement dans les Suds : l'accession à la propriété individuelle et ses limites, *Papiers de Recherche AFD*, Publication de l'AFD (à paraître)

Leyronas, S., Legroux, N. (2019), Commons: Towards a New Narrative on Development Policies and Practices?. *Papiers de Recherche AFD*, (87), 16 p.

Leyronas, S., Calas, J. (2019), Development Practices: Building New Equilibriums within the Commons-State-Market System. *Papiers de Recherche AFD*, (95), 14 p.

Lombard, M. 2015. « Land conflict in peri-urban areas : Exploring the effects of land reform on informal settlements in Mexico », *Urban Studies*, vol. 53, n° 13, p. 2700-2720.

Marot, B., Levy, K., Salenson, I., Valette, J.-F. (2021). Politiques du logement : quelles alternatives à l'endettement des ménages ?,

Papiers de Recherche AFD, Publication de l'AFD (à paraître)

Moctezuma Mendoza, V. (2017). Experiencia y significados simbólicos de los habitantes de conjuntos urbanos de interés social en México: segregación, diferencia y distinción. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 32, No. 3 (96), pp. 487-514, Colegio de México.

Montejano Escamilla, J.A., Camilo Alberto Caudillo Cos et Mauricio Cervantes Salas (2018). Vivienda de interés social, segregación residencial y accesibilidad: análisis de 121 conjuntos urbanos en el arco nororiente del Valle de México, 2001-2010. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 33, No. 1 (97) (enero-abril, 2018), pp. 187- 224. El Colegio de México

Musset, A. (2015). *Le Mexique*. Paris cedex 14, France: Presses Universitaires de France

Olivera, G. (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México, in *Scripta Nova*

Olivera, G. (2015). La incorporación de suelo social al crecimiento urbano de Cuernavaca y sus efectos en el desarrollo urbano formal e informal del suelo y la vivienda,

in *La urbanización social y privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México*, pp.149-196.

Ostrom, E. (2015). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Canto Classics). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316423936

Paquette, C. (2011). Les politiques d'investissement urbain. in *Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*. Paris: Institut d'Amérique Latine, pp. 289-316.

Paquette, C. (2017). « Des villes durables dans les Suds : une utopie ? Réflexions à partir de l'Amérique latine ». In : Caron p. (ed.), Châtaigner Jean-Marc (ed.). *Un défi pour la planète : les Objectifs de développement durable en débat*. Marseille (FRA) ; Versailles : IRD ; Quae, p. 151-160.

Paquette, C. et Yesca Sánchez, M. (2009). Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate. *Centro-h*, Avril, Issue 3, pp. 15-26.

Pardo, M. D. C., Velasco Sánchez, E. (2006). *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006. Estrategia, redes y liderazgo*. El Colegio de México.

Pérez Castañeda, J. C., Mackinlay, H. (2015). ¿Existe aún la propiedad social agraria en México?. *Polis México*, 17(1), pp. 45-82.

Perló Cohen, M., Zamorano Ruiz, L. R. (1999). La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998.

<https://www.lincolnst.edu/site/s/default/files/pubfiles/perlo-lp99z36.pdf>

Perrin, A. (2015). *Le logement d'intérêt social de la Zone Métropolitaine de la ville de Mexico, entre étalement urbain et abandon : les « fraccionamientos »*. École d'architecture de Paris Belleville.

Prost, D. (2004), « Mise en scène des enjeux d'agglomération à Bordeaux » in J.-P. Bord (coord.), *Carte et connaissance*, Paris, Karthala, pp. 211-228.

RAN (Registro Agrario Nacional) (2013), *Indicadores basicos de la propiedad social*: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/indicadores-basicos-de-la-propiedad-social> (page consultée le 3 juin 2021).

Rébora, A. (1978). « El ordenamiento territorial y urbano en México. Problemas y perspectivas », *Comercio*

Exterior, vol. 28, núm. 10, pp. 1181-1191. En ligne : URL

Ribardièrre, A., Valette J.-F. (2021). « Accès au logement et intégration à la ville : les grands ensembles immobiliers de la périphérie de Mexico ». Chapitre d'ouvrage *Habiter les villes latino-américaines*, coll. Habitat et Sociétés, pp. 143-176 (à paraître, sous presse)

Robles, H. (2008). "Saldos de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional". *Estudios agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, 14(38), 131-150

Salazar C., Schteingart, M. (2005). *Expansión urbana, sociedad y medio ambiente*, El Colegio de México

Salazar, C. (2009). La disponibilidad de suelo social en las áreas metropolitanas del país. *Estudios Agrarios*, n°41, pp. 125-148

Salazar, C. (2014a). "El puño invisible" de la privatización. *Territorios*, (30), pp. 69-90. <https://doi.org/10.12804/territ30.2014.03>

Salazar, C. (2014b) "Suelo y política de vivienda en el contexto neoliberal mexicano", en: Guiorguli Saucedo S. y Ugalde V. (coord.), *Gobierno, Territorio y Población: las*

políticas públicas en la mira. México: El Colegio de México, pp. 343-371

Salazar, C. (2019). Decisiones políticas y entramados jurídicos en un régimen de despojo: El caso del ejido "Caleras de Ameche", Guanajuato (México). *Revue internationale des études du développement*, 238, 193-218. <https://doi.org/10.3917/ried.238.0193>

Sánchez Corral, J. (2012). *La vivienda « social » en México : Pasado – Presente – Futuro ?*, JSa, Mexico

Saraví, G. (2009). *Transiciones vulnerables: juventud, desigualdad y exclusión en México*, México, CIESAS

Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México, México.

SEDUYM (Secretaría del Desarrollo Urbano y Metropolitano) (2019). "Conjuntos Urbanos Autorizados". Autorizaciones, Información de Interés. SEDUYM. Estado de México

Simonneau, C. (2018). *Communs fonciers urbains : étude exploratoire des dispositifs collectifs d'accès au sol dans les*

villes du Sud global, *Regards sur le foncier* n°5, Comité technique « Foncier et développement », AFD, MEAE, Paris.

Simonneau, C., Denis, E. (dir.), Benjamin, S., De Souza Lopez, I., Midheme, E., Raman, B., Soares Goncalves, R., Sory, I., Valette, J.-F., Valitutto, I. (2020). *Communs fonciers pour l'habitat dans les Suds*. Rapport de recherche pour l'AFD, 105 p. [en ligne] : https://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/4514/files/2021/01/Simonneau_Denis_Communs-fonciers-pour-habitat_vF-comprime.pdf

SNIIV (Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda) (2019). *Histórico de Datos Abiertos* : https://sniiv.conavi.gob.mx/reportes/datos_abiertos.aspx (page consultée le 3 juin 2021).

Topelson, S. (coord.) (2006). *Estado actual de la vivienda en México 2006*, Mexico, CIDOC/SHF/SEDESOL/CONAVI/Joint Center for Housing Studies of Harvard University.

Torres-Mazuera, G. (2015). "Las consecuencias ocultas de la enajenación de tierras ejidales: proliferación de disonancias normativas". *Desacatos*, pp.150-

167

Trabajo, CONASAMI (2021). *Salarios Mínimos 2021*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/602096/Tabla_de_salarios_minimos_vigente_a_partir_de_2021.pdf

UN-Habitat (2011). *Housing Finance Mechanisms in Mexico*. Nairobi, United Nations Human Settlements Programme

Valette, J.-F. (2013). Le rôle des organisations sociales dans la régularisation des quartiers illégaux de la périphérie de Mexico. *Autrepart*, 66(3), 43-60.

Valette, J.-F. (2014). *Mobilités et ancrages dans les quartiers populaires de la périphérie de Mexico. Une approche de la maturation urbaine*. Thèse de doctorat de Géographie. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Valette, J.-F. (2016). Régularisations foncières dans les périphéries de Mexico : vers moins d'inégalités ?, *Métropolitiques*. [en ligne] : [https://metropolitiques.eu/Regularisations-foncières-dans-les-](https://metropolitiques.eu/Regularisations-foncières-dans-les-peripheries-de-Mexico-vers-moins-d-inegalites-)

[peripheries-de-Mexico-vers-moins-d.html](#)

Valette, J.-F. (2019). « Mobilités et ancrages résidentiels dans les colonies populaires de Mexico : une dimension de la maturation des périphéries ». *Annales de Géographie*. Armand Colin, pp. 64-99. [en ligne] : <https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2019-1-page-64.htm>

Valette, J.-F. (2015). L'hétérogénéité des colonias populaires de la périphérie de Mexico : une approche des micro-divisions sociales dans le processus de maturation urbaine. *L'Espace géographique*, tome 44(4), p.289-306. [en ligne] : <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2015-4-page-289.html>

Varley, A. (1985). « Urbanization and Agrarian Law: The Case of Mexico City ». *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 4, n°1, pp. 1-16. En ligne URL : https://www.researchgate.net/publication/269515906_Urbanization_and_Agrarian_Law_The_Case_of_Mexico_City

Liste des cartes, figures, encadrés et zooms

Cartes :

- Carte n°1 : *Localisation du terrain d'étude : Tecámac* – Réalisation personnelle, fonds de carte Inegi, 2010.
- Carte n°2 : *Ejido Ozumbilla, dans le municipe de Tecámac* – Réalisation personnelle avec données du RAN/PHINA, 2019.
- Carte n°3 : *Part de l'investissement dans le logement par habitant, 1955-2004* – *Comisión nacional de la vivienda* (n.d.), IPUMS, 2008 et Inegi, 2000.
- Carte n°4 : *Emprise du lotissement de Los Heroes San Pablo sur des terres ejidales* – Geneste et al., 2019.

Figures :

- Figure n°1 : *Mécanismes de certification et titrement de parcelles ejidales* – Valette, 2014 et ajouts personnels suite à notre étude de terrain, 2019.
- Figure n°2 : *Evolution de 1973 à 2009 de la part de marché hypothécaire en fonction de l'organisme émetteur de crédits* – Conavi, 2010.
- Figure n°3 : *Nombre de logements vendus par les grandes entreprises immobilières entre 2004 et 2005 au Mexique* – Topelson, 2006 p.27.
- Figure n°4 : *Répartition des travailleurs formels et informels et répartition des crédits théoriquement associés au Mexique en 2018* – Réalisation personnelle, données INEGI du 3ème trimestre 2018, 2019.
- Figure n°5 : *Visite d'une impasse en construction : Rio Mira construit par Urbi, Tecámac* – Geneste et al., février 2019
- Figure n°6 : *Lotissement Paseos de los Mares – Municipe de Temascalapa, Edomex, 2019* – Plans, 2019
- Figure n°7 : *Lotissement Los Heroes San Pablo – Municipe de Tecámac, Edomex, 2019* – Plans, 2019
- Figure n°8 : *Lotissement de Sierra Hermosa* – Geneste et al., 2019

Encadré :

- Encadré méthodologique

Zooms :

- Zoom n°1 : Terrain de recherche dans le municipe de Tecámac
- Zoom n°2 : Une gouvernance *sui generis*
- Zoom n°3 : L'évolution de la production de lotissements en vingt ans : deux exemples
- Zoom n°4 : La définition du travail formel et informel selon l'INEGI (2019)
- Zoom n°5 : Trajectoires et vestiges d'*ejidos*

Table des matières

Introduction	5
I.	3I.1. Aux racines de l'ejido, commun foncier au Mexique ?
	10
<i>I.1.1. Aux origines d'un projet de société : la redistribution de la terre (1917-1992)</i>	10
<i>I.1.2. L'institutionnalisation de l'usage collectif du sol</i>	12
<i>I.1.3. Un système foncier aux multiples dérives</i>	13
I.2. L'ouverture à la privatisation	14
<i>I.2.1.</i>	6I.2.2.
	7II.
	11II.1. L'accession individuelle au logement d'intérêt social
	20
<i>II.1.1. Une dérégulation du secteur logement qui coïncide avec la réforme agraire de 1992</i>	20
<i>II.1.2. L'instauration du prêt hypothécaire</i>	22
<i>II.1.3. La massification du modèle de l'ensemble résidentiel (conjunto habitacional)</i>	24
II.2. Un triptyque d'acteurs au service d'un intérêt commun : le démantèlement de l'ejido	26
<i>II.2.1. Les ejidatarios au cœur de la marchandisation</i>	26
<i>II.2.2. Les autorités municipales désarmées face à l'influence des promoteurs ?</i>	28
<i>II.2.3. Les promoteurs immobiliers à la tête d'un système mêlant divers intérêts</i>	29
III.	20III.1. La mise en œuvre d'un modèle aux forts impacts sociaux
	32
<i>III.1.1. L'institutionnalisation d'une dichotomie dans l'accès au marché du crédit hypothécaire</i>	32
<i>III.1.2. Une ségrégation socio-spatiale qui se déploie à plusieurs échelles</i>	35
<i>III.1.3. De la fragmentation à l'exclusion : les résultats d'une production massive</i>	36
III.2. Le commun en question : des pratiques collectives bouleversées par ces transformations	40
<i>III.2.1. Évolutions des pratiques collectives par la fragmentation des structures ejidales</i>	40
<i>III.2.2. Quelle survivance des communs fonciers et sociaux dans les nouveaux lotissements ?</i>	44
<i>III.2.3. Des structures subsistantes s'inscrivant dans une légitimité historique</i>	45
III.3. L'émergence d'une prise de conscience face à un modèle à bout de souffle ?	46
Conclusion	49
Bibliographie	51
Liste des cartes, figures, encadrés et zooms	60
Cartes :	60
Figures :	60
Encadré :	60

Zooms :	60
Liste des signes et abréviations	61
Glossaire	64
Table des matières	65

Les *Papiers de Recherche* de l'AFD sont disponibles sur : <https://www.afd.fr/fr/ressources>

Liste des 15 dernières parutions
à compléter par ERS/GDC

2016-01 AGLIETTA, M. (2016), "The Quality of Growth: Accounting for Sustainability", *AFD Research Papers*, No. 2016-01, January.

2016-02

2016-03

2016-04

2016-05

2016-06

2016-07

2016-08

2016-09

2016-10

2016-11

2016-12

2016-13

2016-14

2016-15

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2022
ISSN 2492 - 2846

Crédits et autorisations

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

Conception et réalisation Coquelicot

Imprimé par le service reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications :
<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>