HAL
open science

# Le territoire de l'ejido à l'épreuve de la transition énergétique : rapports de pouvoir autour du projet de production d'énergie éolienne à grande échelle dans la région du sud de l'Isthme de Tehuantepec, Mexique

Ezequiel Zárate Toledo

## To cite this version:

Ezequiel Zárate Toledo. Le territoire de l'ejido à l'épreuve de la transition énergétique : rapports de pouvoir autour du projet de production d'énergie éolienne à grande échelle dans la région du sud de l'Isthme de Tehuantepec, Mexique. CIST2014 - Fronts et frontières des sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Mar 2014, Paris, France. pp.394-398. hal-01353436

**HAL Id: hal-01353436**

**https://hal.science/hal-01353436**

Submitted on 11 Aug 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Le territoire de l'*ejido* à l'épreuve de la transition énergétique : rapports de pouvoir autour du projet de production d'énergie éolienne à grande échelle dans la région du sud de l'isthme de Tehuantepec, Mexique

**AUTEUR**
Ezequiel ZÁRATE TOLEDO, Territorial studio

**RÉSUMÉ**
Dans cet exposé, nous analyserons la manière dont une institution territoriale collective dénommée *ejido* traverse un processus de transformation dérivé de la mise en route de l'ensemble de parcs éoliens le plus important d'Amérique latine dans la région de l'isthme de Tehuantepec, au Mexique. Nous élaborerons cette analyse dans le cadre de l'émergence d'une nouvelle territorialité rurale issue d'un ensemble de réformes politiques et juridiques que le gouvernement mexicain a mis en place dès les années 1990 afin de moderniser le secteur rural. Nous nous focaliserons en particulier sur les actions visant à affaiblir ou à détruire la propriété sociale de la terre et à faire disparaître l'*ejido* comme autorité politique et administrative. Ceci a conduit à la fragilisation des dynamiques locales d'action collective, dont notamment la capacité de réaction des communautés face aux développeurs privés transnationaux en charge du projet éolien.

**MOTS CLÉS**
Énergie éolienne, pouvoir, cohésion territoriale, autorité collective

**ABSTRACT**
In this paper, we will analyse how a local community authority called *ejido*, located in the Isthmus of Tehuantepec, Mexico, has changed following the installation of the widest wind parks of Latin America. The analysis will be made in the context of the new rural territoriality emerged from the series of political and legal reforms undertaken by the Mexican government since the 1990s to modernize rural areas. We will focus on the actions accomplished to weaken or destroy the social ownership of the land and remove the *ejido* as a political and administrative local authority, which have led to the weakening of the local dynamics of collective action, including the response capacity of communities against transnational private developers in charge of the wind farm project.

**KEYWORDS**
Wind power, power, territorial cohesion, collective authority

## INTRODUCTION

Entre 2006 et 2013, l'une des régions du Sud du Mexique appelée l'isthme de Tehuantepec, a connu un processus de transformation sociale et spatiale profond et irréversible lié à l'installation de quinze parcs éoliens, soit environ 1 120 turbines de différentes puissances dont la capacité de génération nominale totale atteint 1 263 MW (ministère de l'Économie, 2013). D'importants conflits s'y produisirent.

Nous proposons l'étude de ce projet énergétique dans le cadre des transformations du milieu rural mexicain générées par l'application d'une série de réformes libérales et l'ouverture du système politique mexicain initiée dans les années 1990, qui modifia substantiellement les institutions fondamentales de la ruralité mexicaine comme l'*ejido* et le *municipe* (Bey, 2006 ; Torrez-Mazuera, 2009). Nous examinerons la façon dont les entreprises multinationales du secteur de l'énergie se sont adaptées à la situation actuelle de la ruralité mexicaine – en particulier au sud de l'isthme – pour mettre en place leur projet. Nous pensons que le mode de développement actuel du projet éolien, caractérisé par des confrontations socio-territoriales tendues faiblement arbitrées par les institutions locales et par l'État, pourrait être lié au démantèlement de l'*ejido* et à l'augmentation de la concurrence politique présente dans le secteur rural comme conséquence de l'ouverture du système politique mexicain.

## 1. NAISSANCE ET AFFAIBLISSEMENT DE L'HÉGÉMONIE DE L'*EJIDO*

L'*ejido* est défini comme une institution créée après la révolution de 1910 dans le but de doter de terres les paysans (Hoffmann, 1997: 402). Elle associe à un groupe de paysans bénéficiaires les terres qui leur sont attribuées par l'État. On peut considérer l'*ejido* comme étant une « structure plurifonctionnelle qui s'articule autour de trois axes : la régulation de la propriété foncière, la gestion et la prise en charge des services publics, et enfin la médiation entre le gouvernement et la communauté paysanne ». L'*ejido* constitue une institution essentielle dans l'instauration politique du nouveau régime issu de la révolution et la base du corporatisme d'État.

La réforme libérale de 1992 cherchait notamment à démanteler la propriété sociale de la terre et à supprimer le statut d'*ejidatario* (membre des *ejidos*) comme instance de pouvoir collective, mais aussi à confisquer aux *ejidos* leur compétence d'administration territoriale et de gestion de la politique publique en confiant ces fonctions au gouvernement municipal, qui ne possède traditionnellement pas de légitimité sur les questions de gestion foncière. En parallèle à ces réformes juridiques, la politique publique du secteur rural se transforme aussi. Selon Léonard et Foyer (2011), « après une longue période d'interventionnisme centralisé fondé sur des politiques agricoles intégrées qui englobait tous les aspects du développement technique, économique, et social des zones rurales », ainsi que l'adéquation des intérêts des pouvoirs locaux aux objectifs du parti national au pouvoir, « l'action publique se caractérise aujourd'hui par sa fragmentation tant thématique que territoriale ainsi que par une faible coordination entre les divers composants et niveaux d'intervention ». Selon ces auteurs, la segmentation des politiques publiques conduit, en contrepartie, à une dissolution des dynamiques locales d'action collectives. « Elle contribue à encourager une concurrence entre familles rurales, organisations *ejidales*, dirigeants des localités rurales et des *municipes*, sans que les fonctions d'arbitrage et d'harmonisation socio-territoriale – assumées par le passé par les dispositifs corporatifs du PRI (Partido Revolucionario Institucional, au gouvernement pendant soixante-dix ans jusqu'en 2000) – ne soient reprises par des institutions formelles et légitimes » (Léonard et Foyer, 2011: 161).

## 2. LA MISE EN MARCHE DU PROJET ÉOLIEN DANS LE CONTEXTE DE DÉRÉGULATION POLITIQUE

Le projet éolien a été lancé dans ce nouveau contexte de « manque de cohérence » des interventions (Léonard et Foyer, 2011) de l'État en milieu rural et d'une politique publique qui tend à « affaiblir les dynamiques collectives ». Le projet éolien a été présenté à la population locale à travers un discours démagogique sur le développement de la part des politiques et fonctionnaires publics. Avec l'appui de fonds d'organismes internationaux comme

le Fonds pour l'environnement mondial (GEF), ceux du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et ceux de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le gouvernement de l'État de Oaxaca, entité fédérale dans laquelle se situe l'isthme de Tehuantepec, organisa entre 2000 et 2004 une série de « colloques » internationaux dont les objectifs annoncés étaient « la promotion publique d'opportunités d'investissement dans les énergies éoliennes, ainsi que la recherche d'accords sur les différentes propositions visant à éliminer les obstacles à l'implantation à grande échelle de l'énergie éolienne au Mexique ». Ces « colloques » prirent la forme d'un *lobbying* réunissant des fonctionnaires publics, des hommes politiques, des développeurs, de hauts fonctionnaires ainsi que des agences internationales de développement, banques, autorités locales et notables. C'est ainsi, dans le cadre de ces réunions, que s'imposa un nouveau discours sur la région que l'on dénommait désormais « le couloir éolien de l'isthme ».

Carte 1. Découpage du territoire du sud de l'isthme de Tehuantepec par les entreprises d'énergie éolienne

Source: Asociación Mexicana de Energía Eolica

La carte 1, éditée par l'Association mexicaine de l'énergie éolienne, organisme qui fédère l'ensemble des industries de l'énergie éolienne au Mexique, présente la région comme un

territoire divisé entre les diverses entreprises concernées par le projet. Destinée à réguler la concurrence territoriale entre ces entreprises, cette carte transmet un message clair à la population : la région est subordonnée à ce projet et il ne reste plus aux citoyens qu'à tenter de négocier les bénéfices qu'ils pourraient en tirer. Cependant, les négociations pour la location de la terre et l'exploitation du vent furent menées sans aucune législation adéquate sur la production de l'énergie éolienne. Il n'y eut pas non plus de plan d'aménagement territorial ni de mécanismes juridiques destinés à réguler la concurrence entre les différentes entreprises, ni aucun type d'accompagnement institutionnel des collectivités par le gouvernement.

## 3. LES SITUATIONS TERRITORIALES GÉNÉRÉES PAR CE MODE DE FONCTIONNEMENT

Trois axes nous aident à analyser successivement les luttes de pouvoir fortement liées à l'usage du territoire et engendrées par ce projet énergétique et la manière dont l'*ejido* comme collectivité tente de se maintenir. Nous nous fondons sur les observations menées sur deux *ejidos* dans lesquels se situent les plus grands parcs, la Venta et la Ventosa, dans le municipe de Juchitan, État de Oaxaca.

Le premier axe se concentre sur cette nouvelle catégorie de citoyens ou d'acteurs qui émergea lors de la mise en place du projet, définie en fonction des pouvoirs et des droits qu'ils peuvent exercer sur les terres et le territoire en général. À la différenciation préexistante qui sépare *ejidatarios* (citoyens possédant des droits agraires) et non-*ejidatarios* (ceux qui n'en ont pas), s'ajoutent d'autres divisions que nous définissons brièvement ,dont celle qui différencie paysans et propriétaires terriens (*ejidatarios* ou non) dont les parcelles font partie du périmètre de la planification des parcs et ceux dont les terres se situent à l'extérieur. Il existe une relation tendue entre ces acteurs, du fait que les premiers imposèrent aux seconds de nouvelles conditions d'utilisation de l'espace dont, en particulier, des restrictions de leur mobilité et de leur possibilité d'appropriation des ressources naturelles. Dans le cas des *ejidos* étudiés, deux ou trois entreprises d'exploitation d'énergie éolienne se partagent le contrôle des terres et rompent ainsi la cohérence territoriale : chaque entreprise exerce sa propre politique de gestion territoriale et administrative, à travers notamment des contrats très différents de location et d'exploitation du vent. Ces disparités génèrent selon les cas une désunion voire des rivalités ou des jalousies entre paysans d'un même *ejido*.

Le second axe d'analyse est la manière dont les entreprises étrangères développant le projet gouvernent les territoires. Signer un contrat de location des terres implique pour les paysans un processus de négociation constante avec ces acteurs à différents niveaux, principalement sur de multiples aspects techniques de gestion des parcs, tels que ceux relatifs aux dommages des terres, à la restriction des formes d'utilisation des terres, à la modalité et aux tarifs de leur location, ainsi qu'à la répartition des gains par production de MW.

Le dernier axe d'analyse consiste à examiner les stratégies dont usent les développeurs afin de dissuader les plaintes et actions en justice potentielles que pourraient engager les propriétaires terriens et la population en général. Nous nous centrerons sur deux types de doléances plus ou moins généralisées : celles relatives aux tarifs de location de la terre qui, bien qu'ils aient été relevés, restent selon les paysans encore trop bas, et celles liées aux dommages environnementaux générés par les parcs, comme les inondations de terrains et de hameaux enfermés dans les parcs. Le mode de gestion de ces plaintes révèle, selon nous, les alliances que les développeurs établissent avec les pouvoirs en

place dans la région et avec la population pour décourager ou même réprimer les pressions sociales à leur encontre.

Cette analyse nous conduit à observer les nouvelles fonctions de l'*ejido*. Aisin, bien que dans les faits l'*ejido* soit nié en tant que collectivité, les entreprises et les différents niveaux de gouvernement instrumentalisent cette forme d'organisation pour conforter le projet éolien. Par exemple, l'autorité de l'*ejido* est utilisée pour permettre aux développeurs d'offrir aux habitants des travaux d'infrastructures et d'aménagement d'espaces publics afin d'atténuer leurs mécontentements. Ainsi, le maintien de l'importance de l'*ejido* comme entité pourrait être dû, selon nous, à sa cohésion en tant qu'unité identitaire et territoriale et peut-être à la légitimité dont il disposait historiquement dans la gestion foncière mais aussi, pourrait-on dire, à l'intérêt des entreprises qui l'instrumentalisent.

## CONCLUSIONS

Notre analyse cherche à montrer que les parcs éoliens sont un nouveau composant du fonctionnement territorial qui opère avec des mécanismes faibles et informels de régulation et rompent la cohérence de l'organisation collective, dans la ligne des politiques publiques de type libéral. Le gouvernement mexicain ne crée par les conditions institutionnelles nécessaires à l'intégration adéquate du secteur rural dans le processus de transition énergétique dans lequel se développe le projet éolien. Les forts mécontentements sociaux que le projet génère, constituent un nouveau capital politique que la classe dirigeante régionale utilise pour asseoir ses pouvoirs dans une ambiance divisée dans laquelle il semble qu'aucune politique d'aménagement territorial viable ou offrant la garantie d'être respectée ne puisse être appliquée.

## RÉFÉRENCES

Borja Díaz M. *et al.*, 2004, *Primer documento del proyecto eoeléctrico del corredor eólico del Istmo de Tehuantepec*, Mexico, Instituto de Investigaciones eléctricas.

Bey M., 2006, "Tres décadas de programas de desarrollo: la reorientación del Estado de bienestar", *in* Dehouve D., Franco Pellotier V., Hémond A., *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, México, CIESAS, pp. 253-304.

Hoffmann O., 1997, « L'*ejido* : laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique », *in* Gastellu J.-M., *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du vingtième siècle*, Paris, ORSTOM, pp. 401-416.

Léonard E., Foyer J., 2011, *De la integración nacional al desarrollo sustentable, trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*, CEDRSSA, IRD.

Torres-Mazuera G., 2009, "La territorialidad rural mexicana en un contexto de descentralización y competencia electoral", *Revista Mexicana de Sociología*, 71, n° 3, Julio-Septiembre, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 453-490.

Secretaría de Economía, 2013, *Energías renovables*, Promexico: Inversión y Comercio.

Zárate Toledo E., 2013, *Dynamiques territoriales et rapports de pouvoirs entre Huaves et Zapotèques de la région Sud de l'Isthme de Tehuantepec, Oaxaca, Mexique*, thèse de doctorat Études des sociétés latino-américaines dirigée par Odile Hoffmann, IHEAL-Université Sorbonne Nouvelle Paris 3.

## L'AUTEUR

**Ezequiel Zárate Toledo**
Territorial Studio
toledoezequiel@yahoo.com