



HAL
open science

Régularisations foncières dans les périphéries de Mexico : vers moins d'inégalités ?

Jean-François Valette

► **To cite this version:**

Jean-François Valette. Régularisations foncières dans les périphéries de Mexico : vers moins d'inégalités ?. Métropolitiques, 2016. halshs-01341174

HAL Id: halshs-01341174

<https://shs.hal.science/halshs-01341174v1>

Submitted on 23 Jul 2020

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.

Jean-François VALETTE
Chercheur post-doc CNRS
UMR 8586 PRODIG – 2, rue Valette, 75 005 Paris
jean-francois.valette@ird.fr

Régularisations foncières dans les périphéries de Mexico : vers moins d'inégalités ?

Malgré l'explosion de la construction de logements légaux « sociaux »¹ depuis les années 1990, le modèle « classique » de production résidentielle destinée aux catégories populaires à Mexico continue de marquer profondément la croissance urbaine en périphérie : les colonies populaires² (*colonias populares*) représentent encore plus de la moitié des nouveaux logements de la métropole entre 2000 et 2010, et logent les deux tiers de ses 20 millions d'habitants. Il s'agit d'espaces urbanisés de manière illégale lors de leur fondation et/ou toujours en situation irrégulière à l'heure actuelle. L'irrégularité peut provenir de l'absence de titres de propriété ou justificatifs de transactions (ou de problèmes dans ces derniers), de violation des normes urbaines ou de construction, de situations antérieures déjà irrégulières, mais aussi, de « retour » dans l'irrégulier de situations pourtant préalablement régularisées. Même si les populations touchées par la pauvreté ne sont pas les seules résidant dans ces quartiers, elles s'y inscrivent majoritairement (Ribardière, Valette, 2014).

Dans ces espaces en cours de consolidation, l'approche des mécanismes de régularisation foncière est essentielle pour comprendre les trajectoires des habitants et des quartiers. Imbriquée au sein d'une régularisation territoriale comprise dans un sens plus large – comme l'ensemble des processus donnant un caractère durable et solide à l'occupation initiale et intégrant progressivement les quartiers dans la sphère légale –, la titrisation, à savoir la distribution de titres légaux permettant des transactions immobilières sécurisées et une stabilité résidentielle, fait écho à plus de soixante ans de politique et a fait l'objet d'un très grand nombre de recherches à Mexico depuis les années 1960³. À partir d'un travail empirique mené entre 2010 et 2015 dans un quartier périphérique⁴, nous verrons que la régularisation foncière n'est pas uniforme dans ses degrés et dans ses rythmes, selon le lieu et l'époque. Il s'agira alors de s'interroger sur la pertinence de la lecture des processus de régularisation pour appréhender les inégalités socio-spatiales toujours très vives en périphérie de Mexico. En effet, si le Mexique a connu ces vingt-cinq dernières années un changement profond de son régime foncier et de sa production résidentielle à destination des catégories populaires, l'analyse des mécanismes d'accès aux titres fonciers et à la sécurité de la tenure révèle les micro-divisions sociales et la fragmentation des espaces périphériques.

¹ L'État, constructeur de logements « sociaux » dans les années 1950-1970, le plus souvent en accession à la propriété aidée, est devenu progressivement promoteur (planification publique, mais réalisation par des entreprises privées), puis « facilitateur ». L'État octroie en effet les crédits à l'accession à la propriété, mais n'assure qu'une tutelle : ce sont les entreprises qui achètent, construisent et vendent l'habitat social (Jacquin, Capron, 2010). Seules les familles disposant d'un crédit bancaire (que l'on obtient dans la grande majorité des cas *via* un travail formel et déclaré) peuvent accéder à ce genre de logement.

² La « colonie » est un terme d'urbanisme mexicain, renvoyant communément à l'image du « quartier ».

³ On pense ici entre autres aux travaux de M. Scheingart (1989), d'A. Varley (1993), d'A. Azuela et F. Tomas (1997), d'A. Iracheta et S. Medina (2008), ou encore à l'ensemble des études du Lincoln Institute.

⁴ Outre l'observation de terrain et l'analyse de textes de loi et de documents d'urbanisme, cette recherche a spécifiquement mobilisé la conduite de 86 entretiens semi-directifs auprès de responsables locaux, d'associations, d'autorités gravitant autour de la question de la régularisation, mais aussi d'une partie des habitants-acteurs de ces évolutions : il s'est agi de comprendre les interventions des autorités, les mécanismes de la titrisation, ainsi que l'organigramme de l'action collective locale (Valette, 2014).

Une paix institutionnelle autour de l'irrégularité foncière

Régulariser le foncier correspond à le mettre en conformité vis-à-vis des dispositions légales – la légalité définissant le droit d'user de sa terre, d'en tirer des revenus et de la céder. Or, au Mexique, le régime de propriété de la terre peut être social, privé ou encore public. La propriété sociale (en *ejido* ou *comunidad*), majoritaire en périphérie de Mexico, est une propriété collective issue de la réforme agraire menée après la Révolution de 1910 et inscrite dans l'article 27 de la Constitution. En théorie, ces terres sont invendables, indivisibles et inaliénables. En 1992 toutefois, des modifications à cet article ont ouvert la voie d'une possible privatisation – autrement dit, la fin du régime de propriété sociale –, notamment dans les périphéries urbaines, où les tensions sur les réserves foncières sont les plus aiguës (Olivera Lozano, 2005 ; Salazar, 2014 ; Lombard, 2015).

L'expansion de Mexico s'est réalisée en grande partie sur ces terres de propriété sociale, mais pas uniquement. Par exemple, dans l'est de la municipalité de La Paz, dans l'État de Mexico, les colonies Jorge Jiménez Cantú et Lomas de San Sebastián sont implantées sur des terres sociales, *ejidales*, alors qu'Ampliación Jiménez Cantú est en propriété privée (carte). En 2015, ces colonies se trouvent toujours en situation d'irrégularité, à des degrés divers : la majorité des occupants ne disposent pas de titres de propriété, mais pour une partie des îlots, l'usage du sol a été modifié en zone résidentielle – zonage qui réduit le risque d'éviction – et une école publique, ainsi qu'une annexe municipale ont été construites. L'urbanisation illégale permise par la subdivision de terres collectives implique l'arrivée dans ces espaces de résidents qui ne sont pas les bénéficiaires de l'usage de la propriété sociale. Malgré l'illégalité de la subdivision comme de l'usage du sol, il existe un marché foncier, et en cela une circulation qui alimente le marché du logement.

Face à l'irrégularité foncière, le risque pour les habitants reste toujours le délogement. Or, au Mexique, celui-ci est réglementé par la Constitution⁵. Cette dernière stipule un droit à la terre ; au-delà d'une durée minimale de cinq années consécutives de résidence « pacifique » sur un terrain, l'installation est tolérée et le délogement non consenti interdit⁶. Concrètement, la Loi de la Réforme agraire et le Code agraire permettent, en propriété sociale, l'acquisition (pour ceux qui ont acheté des parcelles subdivisées) des mêmes droits agraires (d'usufruit et de travail de la terre) que ceux des petits propriétaires disposant de titres *ejidales* en règle⁷ – il ne s'agit toutefois nullement d'un droit de résidence et d'accès aux services urbains. Autrement dit, l'interprétation des textes de loi rend possible l'appropriation de fait d'une terre en fonction de la durée de résidence, ouvrant en cela la porte à l'officialisation de l'occupation. Ainsi, plutôt qu'une reconnaissance de la propriété collective, la régularisation a principalement signifié la délivrance de titres individuels autorisant ou validant la subdivision, le lotissement et la privatisation du sol.

La régularisation foncière : entre intervention étatique et pression sociale

Les politiques de régularisation foncière ont connu depuis les années 1940 un processus d'institutionnalisation. À la base action gouvernementale exceptionnelle, la régularisation s'est transformée en pilier principal de la gestion de l'espace urbain (Huamán, 2010). À partir

⁵ *Diario Oficial* [1917]. Tomo V, 4^a. Época, No. 30, pp.149-161. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁶ *Diario Oficial* [2009]. "Ley de expropiación", Cámara de diputados, modification du 05-06-2009, 10 p.

⁷ *Diario Oficial* [1971]. "Ley Federal de Reforma Agraria", 16 avril 1971. Livre 4, Titre 1, Chap. 8, Art. 248-253.

des années 1970, les entités fédératives⁸ ont mis en place plusieurs organismes ou programmes spécifiques.

Pour les terres en propriété sociale, les procédures pratiquées témoignent d'une tendance à la recomposition du foncier collectif et loti en lots privés individuels. On distingue :

- l'expropriation (seule possibilité avant 1992) : la communauté est démantelée par l'État, qui devient propriétaire officiel, indemnise les *ejidatarios/comuneros* et revend à prix minimum les terrains aux habitants, afin que ceux-ci deviennent les propriétaires légaux de leur lot⁹ ;
- la certification (depuis la réforme de l'article 27 en 1992), qui permet la titrisation des membres de la communauté, tout en restant dans le cadre théorique de la propriété sociale. Mais dans la pratique, une fois « certifié », l'*ejido* peut passer en « domaine plein », c'est à dire en propriété privée¹⁰.

En propriété privée, les opérations, davantage menées au cas par cas, font intervenir des organismes distincts selon la localisation dans la métropole : l'IMEVIS (Institut de l'État de Mexico pour le logement social) dans l'État de Mexico et la DGRT (Direction générale de la régularisation de la terre) dans la Ciudad de México.

À La Paz, dans les colonies Jorge Jiménez Cantú et Lomas San Sebastián, bien que les lois soient en vigueur depuis 1992, les démarches de régularisation sont à peine initiées. Ce n'est qu'en 2011 que les autorités *ejidales* recensent les terrains pour la titrisation – pour une partie très limitée du quartier (photo 1). Le nombre des ventes et transactions illégales et l'ampleur de l'urbanisation sont tels que les autorités de l'*ejido* ne sont plus en mesure de connaître les propriétaires originels des parcelles. Mais ce sont surtout les nombreuses tensions internes aux espaces concernés qui ont pesé et pèsent encore dans l'illégalité actuelle (photo 2) : d'un côté, les *ejidatarios* hostiles au démantèlement de l'*ejido* et de l'autre, les *ejidatarios* prêts à vendre, les lotisseurs prêts à subdiviser et les familles prêtes à acheter. La fragmentation des intérêts est patente avec l'individualisation de la propriété collective. Stratégies spéculatives, indemnisations insuffisantes et persistance d'activités agricoles ont participé à une forte division des acteurs directs du foncier local.

À Ampliación Jorge Jiménez Cantú, la colonie était, jusque dans les années 1980, en propriété sociale, intégrée à un *ejido*, mais ayant subi une procédure partielle d'expropriation. La privatisation des parcelles autorisée après l'expropriation a permis à beaucoup de familles d'entamer des procédures de titrisation, impossibles à envisager pour les colonies voisines encore en propriété sociale.

Les organismes publics de régularisation ou les programmes pour la titrisation servent de creuset pour permettre le dialogue entre les différentes parties en présence. Quatre facteurs conditionnent ce processus : politiques gouvernementales (aux échelons fédéral, fédéré et municipal), statut foncier, zonage administratif, et niveau socio-économique des habitants pour le paiement des démarches nécessaires. Mais la dynamique d'organisation sociale, tels les collectifs de résidents, joue aussi un rôle déterminant pour l'accès aux services urbains de base, le changement d'usage du sol, mais également les démarches de titrisation

⁸ Le Mexique est une République fédérale composée de 32 entités fédératives : 31 États fédérés et la Ciudad de México (ex-District Fédéral). La zone métropolitaine de Mexico est à cheval sur la Ciudad de México et l'État de Mexico (carte).

⁹ Cette procédure a longtemps été pratiquée par la CORETT (Commission de la Régularisation de la Propriété de la Terre), fondée en 1973, remplacée en 2015 par l'INSUS (Institut national du sol durable)

¹⁰ Par le PROCEDE (Programme de certification des droits *ejidaux* et de titularisation des terrains), puis depuis 2007, par le FANAR (Fonds d'appui pour les noyaux agraires sans régularisation), le passage de propriété sociale à privée devient officiellement possible sans avoir nécessairement recours à la procédure (théoriquement exceptionnelle) de l'expropriation.

(Valette, 2014). Les mécanismes clientélistes de financement de ces organisations peuvent renvoyer à des inégalités importantes à plusieurs échelles – entre les quartiers et à l’intérieur des quartiers – lors de la mise en œuvre des politiques de titrisation, les habitants étant plus ou moins mis à contribution selon les réseaux sociaux des *leaders*.

Le rôle du foncier dans la division sociale fine de l’espace

L’enjeu de la régularisation n’est pas limité à la seule reconnaissance de la propriété privée des résidents. En effet, les titres, le changement d’usage du sol et l’approvisionnement en services sont en général liés (comme résultat ou condition préalable) à une intégration de l’îlot dans la juridiction des services municipaux en charge des zones résidentielles officiellement reconnues.

On observe sur la carte le gradient du front pionnier urbain (ici d’ouest en est), perturbé par les logiques de statut foncier dans les différenciations intra-quartier. Les avancées en termes d’équipement des contextes résidentiels en services de base (électricité, eau, assainissement) sont plus substantielles dans la zone de propriété privée d’Ampliación Jiménez Cantú. Ailleurs, en propriété sociale, on différencie la zone ancienne de Jorge Jiménez Cantú – où la certification s’amorce – des lotissements de Lomas San Sebastián – où le blocage juridique est pesant. Au total, c’est bien l’articulation de cette dimension foncière avec celle de l’organisation sociale – elle-même dépendante des rapports de force instaurés par les statuts fonciers du point de vue de la légitimité de l’occupation du sol – qui permet la lecture fine de la division sociale de l’espace résidentiel.

Les articulations des trois pans de la régularisation des quartiers populaires (équipement, propriété et usage) décrivent des trajectoires plurielles des quartiers et des ménages : ces processus n’arrivent pas toujours dans le même ordre, selon les stratégies déployées (Valette, 2014)¹¹. La sécurité foncière apportée par les titres de propriété est donc à la fois une finalité souhaitée et une aspiration aux allures de chimère, notamment lorsque, dans les débuts, les conditions de précarité sont très marquées. Elle ne garantit pas seulement un patrimoine personnel et à transmettre, elle est aussi la reconnaissance des autorités de l’existence de l’habitant et, à ce titre, donne officiellement droit aux services publics légaux (même déficients). Or, du point de vue des inégalités d’accès aux services urbains, ce sont bien l’organisation sociale et la pression populaire des habitants qui constituent les principales causes de la différenciation des trajectoires de consolidation, pour des quartiers ayant un âge de peuplement comparable.

À La Paz, les espaces les plus anciennement urbanisés de Jorge Jiménez Cantú sont connectés aux réseaux d’eau et d’électricité, car l’organisation d’un conseil local de participation citoyenne – élu à l’échelle du quartier et reconnu par la municipalité – y est ancienne (1979). À Ampliación Jorge Jiménez Cantú, l’organisation sociale est structurée depuis 20 ans et les avancées sont encourageantes. À Lomas San Sebastián, les résultats des travaux de consolidation sont très inégaux, du fait des conflits fonciers encore vifs et de la moindre structuration de la représentation collective.

Lue à un échelon fin et à l’aune de l’accès aux services de base, la division socio-spatiale dans les colonies populaires renvoie bien aux différenciations liées au statut foncier. Le caractère privé de la propriété ou la privatisation des terres constitue le plus souvent un préalable pour

¹¹ Même si des auteurs comme G. Payne et A. Durand-Lasserre (2013, p. 20) soulignent une certaine linéarité des procédures de consolidation et mettent en avant un continuum constitué de paliers-types de sécurité de la tenure, force est de constater la spécificité des contextes locaux et la nécessaire analyse au cas par cas.

envisager une titrisation complète, mais aussi une reconnaissance de l'espace au sein de la sphère urbaine légale, potentiellement vectrice de l'arrivée des services urbains officiels. Un tel ordre des étapes et une telle linéarité ne sont certes pas systématiques : électricité et adduction d'eau, officielles ou « piratées » (mais toujours payantes), relèvent de priorités basiques pour les résidents et, en cela, sont assez rapidement installées, quel que soit le statut foncier. Toutefois, les obstacles peuvent être plus nombreux en propriété sociale. Or les réformes foncières de 1992 n'ont pas véritablement apporté d'avancées significatives sur ce point pour les habitants des quartiers irréguliers. À la différence de l'expropriation – qui renvoie à une subvention pour la revente des terrains aux résidents pauvres –, la certification reste un programme *a priori* exclusivement réservé aux membres ou affiliés de la communauté *ejidale*, pas toujours majoritaires dans le peuplement des colonies populaires, contribuant en cela à une relative fragmentation. Cette évolution est aussi susceptible d'entraîner une précarisation encore plus importante des populations aux ressources les plus limitées, dans la mesure où les démarches de régularisation sont plus lourdes et plus onéreuses qu'avec la procédure d'expropriation, pouvant en cela creuser les inégalités au sein de ces quartiers (Salazar, 2014).

Au total, les trajectoires plurielles de régularisation mises au jour et l'ensemble des dimensions politiques soulevées questionnent la différenciation sociale des trajectoires résidentielles que la titrisation peut induire dans ces espaces, et les limites des dynamiques *a priori* positives induites par les politiques de régularisation foncière.

Bibliographie

Azuela, A., Tomas, F. (dir.) 1997. *Acceso de los pobres al suelo urbano*, UNAM, México, 321p.

Huamán, E.A. 2010. “La regularización territorial en la zona metropolitana de la ciudad de México (1970-2002): un instrumento desvinculado de la política de ordenamiento territorial” *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, n° 331 (32) [en ligne : <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-32.htm>]

Iracheta, A., Medina, S. 2008. *Irregularidad y suelo urbano: ¿Cómo incidir en las prácticas y hacia dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del II Congreso Nacional del Suelo Urbano*, El Colegio Mexiquense, 581 p.

Jacquín, C., Capron, G. 2010. « De la gated community au lotissement géant mexicain, une version bon marché de la fermeture résidentielle », *Cahiers des Amériques latines*, no 59, Paris, pp. 33-53

Lombard, M. 2015. “Land conflict in peri-urban areas: Exploring the effects of land reform on informal settlements in Mexico”. *Urban Studies*, pp. 1-21.

Olivera Lozano, G. 2005. “La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. IX, n° 194 (33) [en ligne : <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-33.htm>]

Payne, G., Durand-Lasserve, A. 2013. "Holding On: Security of Tenure – Types, Policies, Practices, and Challenges". Research Paper prepared for the Special Rapporteur on adequate housing, ONU, 76 p.

Ribardière, A., Valette, J-F. 2014. « La pauvreté urbaine à Mexico : une approche de la diversité des colonies populaires », *EchoGéo*, n° 30 [en ligne : <https://echogeo.revues.org/14020>]

Salazar, C. 2014. "“El Puño invisible’ de la privatización”. *Territorios*, n° 30, pp. 69-90 [en ligne : <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35731003004>].

Schteingart, M. 1989. *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, Colegio de México, CEDDU, 415p.

Valette, J-F. 2014. *Mobilités et ancrages dans les quartiers populaires de la périphérie de Mexico : une approche de la maturation urbaine*. Thèse de géographie, Paris 1, 955 p. [en ligne] : <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01134072>

Varley, A., 1993. "Clientelism or technocracy? The politics of urban land regularization in Harvey, N. (eds.) *Mexico, Dilemmas of Transition*. London, ILAS/British Academic Press, pp. 249-276.

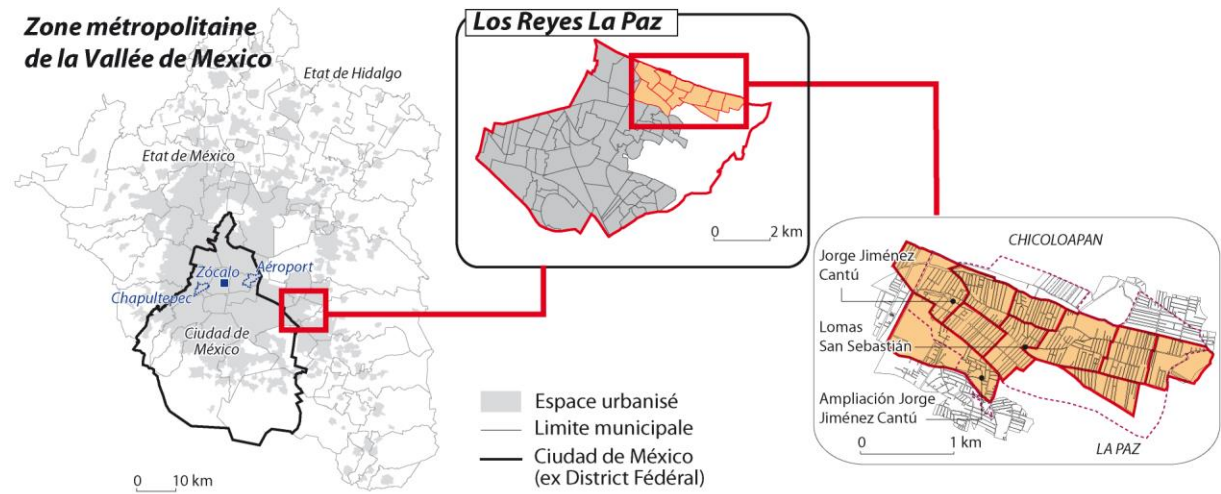
Photo 1. Recensement des parcelles pour les démarches de titrisation à Jorge Jiménez Cantú. « Avis du Commissariat [ejidal]. On vous informe que, conformément à l'acte de l'assemblée tenue le 14 avril 2011, un recensement des propriétés par îlot aura lieu dans une zone de 20 hectares, depuis la rue n° 9 jusqu'en bas, pour mettre à jour les justificatifs de la colonie Jorge Jiménez Cantú pour les démarches de titrisation.



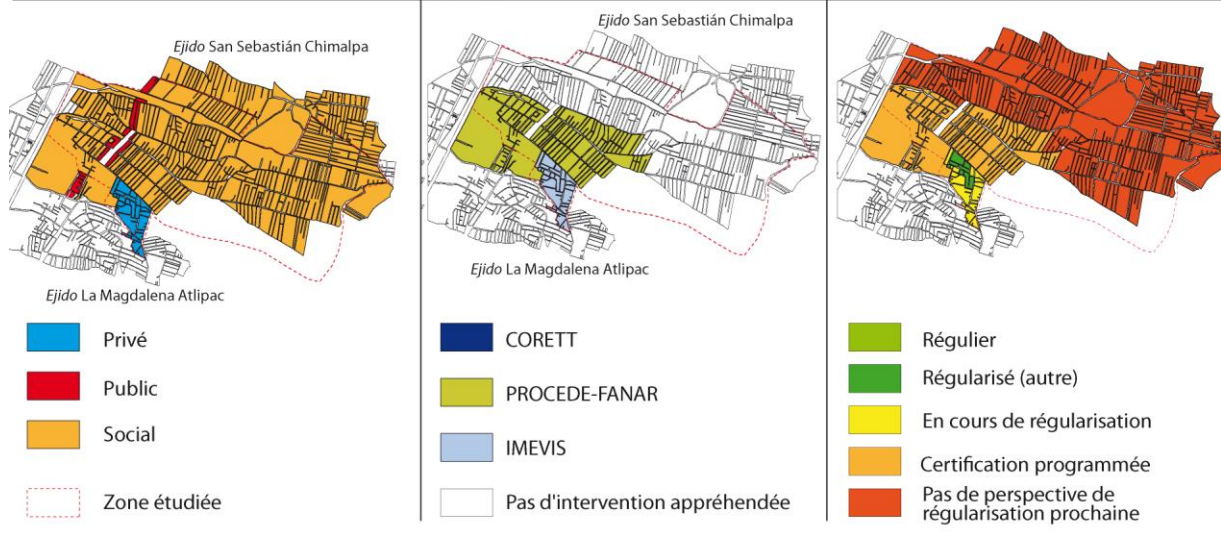
Photo 2. Conflits fonciers en propriété sociale à Lomas San Sebastián entre vendeurs et non-vendeurs. « Pas à vendre. La personne que l'on surprendra en faute sera sanctionnée par les autorités ». La Paz, 2010. Photo : J-F. Valette



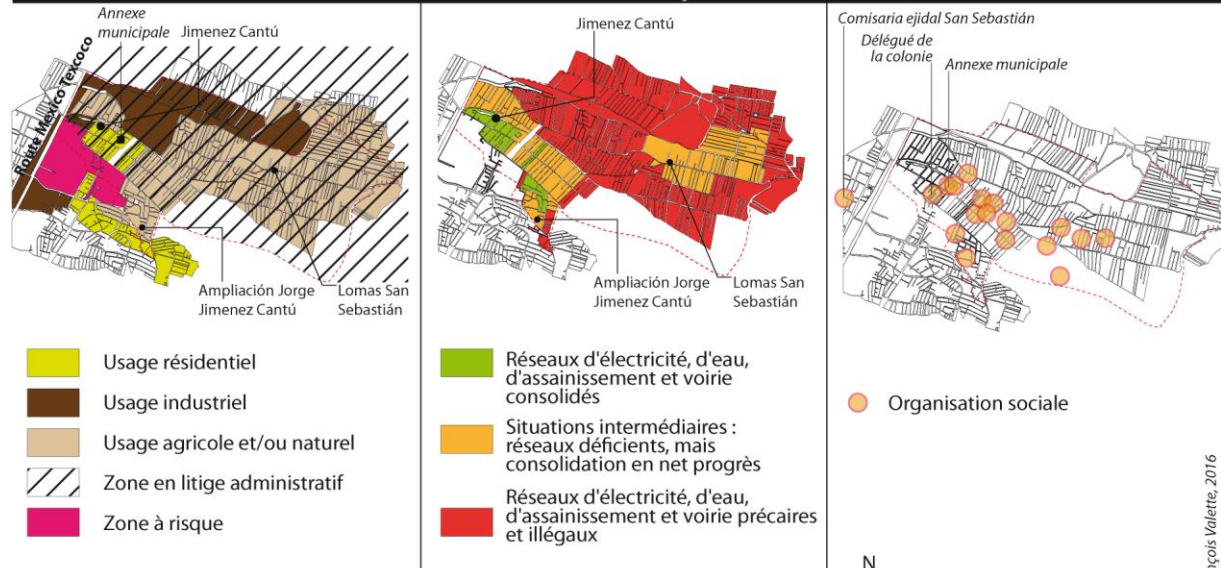
Carte. Régularisation foncière et consolidation dans un ensemble de quartiers à l'est de Mexico



Statut foncier Organisme ou programme de régularisation en intervention Situation de la régularisation foncière



Usage des sols Consolidation physique et urbanistique Organisations sociales et leaders



Sources : fond cartographique INEGI [2012]
 Relevés de terrain : 2010-2011; PMDU La Paz 2009-2012 [2003]; PMDU Chicoloapan 2009-2012 [2003]