



HAL
open science

L'insertion de l'agriculture mexicaine dans le marché nord-américain : changements structurels, mutations de l'action publique et recompositions de l'économie rurale et régionale

Eric Léonard, Bruno Losch, . Centre d'Etudes Sur L'Intégration Et La Mondialisation

► To cite this version:

Eric Léonard, Bruno Losch, . Centre d'Etudes Sur L'Intégration Et La Mondialisation. L'insertion de l'agriculture mexicaine dans le marché nord-américain : changements structurels, mutations de l'action publique et recompositions de l'économie rurale et régionale. Colloque Intégrations régionales et stratégies de développement : les relations Nord-Sud dans l'Euromed, les Amériques et l'Asie, Jun 2005, Montréal, Canada. 26 p. hal-02833546

HAL Id: hal-02833546

<https://hal.inrae.fr/hal-02833546>

Submitted on 7 Jun 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.

***L'INSERTION DE L'AGRICULTURE MEXICAINE DANS LE MARCHE NORD-AMERICAIN :
changements structurels, mutations de l'action publique
et recompositions de l'économie rurale et régionale***

Eric Léonard et Bruno Losch¹

Il existe aujourd'hui plusieurs traités de libre-échange entre économies du Nord et du Sud, essentiellement avec les États-Unis qui ont choisi un bilatéralisme et un régionalisme offensifs pour accompagner - ou contrebalancer - la mise en place des nouvelles règles multilatérales fixées par l'OMC. L'ALENA conserve cependant une double spécificité : historique d'une part, puisqu'il s'agit du premier accord de cette nature, entré en vigueur dès 1994 ; géopolitique d'autre part, car l'existence d'une frontière commune de 3 000 km entre le Mexique et les États-Unis et la présence de plus de 10 millions d'habitants d'origine mexicaine dans ce pays ont constitué un enjeu majeur de stabilisation des rapports entre les deux nations. Cette proximité change en effet radicalement la donne par rapport à d'autres configurations de libre-échange Nord-Sud² car, si elle a peu d'incidences sur les mouvements de capitaux et l'investissement direct à l'étranger (IDE), elle renforce fortement l'échange de marchandises et l'intégration verticale par les firmes et facilite surtout la mobilité des hommes, en particulier les migrations clandestines.

L'évolution du secteur agricole dans le contexte général d'intégration commerciale et économique que connaît le Mexique mérite une attention particulière dans la mesure où l'agriculture – au sens large – occupe toujours plus de 20% de la population active ; elle structure le fonctionnement de l'espace rural mexicain qui regroupe aujourd'hui 25 millions de personnes (un quart de la population nationale), soit un maximum absolu dans l'histoire du pays (avec un accroissement de 2,5 millions de ruraux dans la décennie 1990). Au-delà de sa contribution générale à l'économie mexicaine et aux échanges, l'agriculture joue également un rôle central dans la gestion des ressources naturelles et le fonctionnement du territoire, notamment du fait de la prégnance politique de l'héritage issu de la réforme agraire. Elle constitue un point d'ancrage des dynamiques rurales dont la contribution au développement économique et social global est aujourd'hui reconnue et réhabilitée³. Enfin, son devenir est déterminant dans la lutte contre la pauvreté dans la mesure où celle-ci se situe principalement en zone rurale, où se concentrent 65% des ménages vivant en situation de pauvreté absolue (World Bank, 2004).

Après avoir rappelé (1) le cadre général du débat qui est celui d'un bilan provisoire et contrasté de l'ALENA, l'exposé s'intéressera tout d'abord (2) aux phénomènes de changements structurels rapides, largement occultés par l'analyse macro-sectorielle, qui ont marqué l'agriculture au cours de la dernière décennie. Il montrera ensuite (3) comment et combien la diversité et l'ampleur de l'intervention publique dans sa configuration nouvelle ont contribué au creusement des écarts au sein du secteur tout en facilitant la gestion des phénomènes de marginalisation et de pauvreté rurale. Le propos s'attachera enfin (4) à démontrer en quoi les transferts publics ne sont qu'une contribution au processus général de diversification des activités et des revenus – au sein duquel les transferts privés liés à la migration occupent une place centrale –, entraînant une profonde reconfiguration de l'économie des familles rurales. Il abordera en conclusion (5) les conséquences de ces changements sur la nature et le sens des transitions en cours, ainsi que les enjeux, notamment politiques, qui en découlent.

¹ Respectivement chercheurs à l'IRD et au Cirad et membres de UMR Moisa de Montpellier. Cette communication s'appuie pour partie sur un bilan largement inédit des soutiens publics au secteur rural réalisé par Fernando Rello (2004) et sur un document de travail préliminaire réalisé par Eric Léonard (2005).

² On citera notamment les récents accords des États-Unis avec la Jordanie (2001), Singapour, le Chili, le Maroc (2004) et les pays d'Amérique centrale et la République Dominicaine (signé en 2004 mais non ratifié).

³ Ce constat a fait l'objet d'une synthèse récente de la Banque mondiale qui redonne au « rural » une place privilégiée en démontrant la sous-estimation des effets de liaison dus aux activités rurales et les effets pervers d'une segmentation des politiques publiques (de Ferranti *et al.*, 2005).

1. Le contexte général : le bilan mitigé de l'ALENA

Malgré la spécificité de la situation mexicaine, l'expérience décennale de l'ALENA ne pouvait que susciter des bilans ayant vocation à servir de référence concrète pour d'autres projets d'intégration commerciale⁴ et, en premier lieu, le nouvel ALECA-RD et la future ZLEA⁵.

La difficulté de ce type d'analyse, qui n'est pas ignorée dans les travaux ayant une rigueur minimale, réside bien sûr dans la complexité des phénomènes de changement. Dans le cas mexicain, comment isoler les causalités qui déterminent la configuration actuelle ? Quelle est la part explicative de l'ALENA dans les processus de recomposition que connaît le pays ? En effet, l'accord de libre-échange s'inscrit dans un mouvement plus général de libéralisation de l'économie mexicaine, engagé dès après la première crise de 1982, qui s'est concrétisé par l'adhésion au GATT en 1986, puis par une politique d'ouverture unilatérale et un désengagement de l'État rapides qui ont culminé dans les premières années de la décennie 1990, avant la signature du traité. La crise financière de 1994-95 (qualifiée d'« *effet tequila* » hors du Mexique) et la dévaluation du peso ont très largement brouillé les cartes, notamment en regard de la croissance et du revenu moyen⁶ ; et parallèlement l'envol de l'IDE au plan international vers l'ensemble des marchés émergents a dépassé le cadre spécifique des accords régionaux. Enfin, tous les analystes s'accordent à dire que les dix ans de recul actuels sont évidemment insuffisants pour tirer de véritables conclusions.

Malgré ces réserves, les bilans de l'ALENA font généralement état de résultats mitigés, largement conditionnés par l'angle d'analyse et les positions institutionnelles : ni miracle, ni désastre, puisque ce sont ces registres qui étaient mobilisés avant la signature du traité. Pour les tenants de l'insertion compétitive, une prime est accordée aux effets macro-économiques positifs – croissance des échanges commerciaux, de l'IDE, de la productivité globale – bien qu'en partie contraints par les rigidités des protections américaines. Dans cette perspective, les asymétries de distribution constatées entre catégories d'agents économiques et types de régions devront d'abord être résorbées par le changement institutionnel, la formation et l'innovation, une intégration et une ouverture renforcées et réciproques, accompagnées de mesures de soutien transitoire spécifiques (Lederman *et al.*, 2005). Pour les analystes attentifs à la prégnance des phénomènes structurels, l'ampleur des écarts entre le Mexique et ses voisins du Nord se traduit par des effets de « décrochage » qui posent de véritables défis pour l'avenir. Il s'agit tout d'abord de l'insuffisance des effets d'entraînement en termes de création d'emplois, puisque les postes créés dans l'industrie (avec un solde net de l'ordre de 500 000 emplois) n'ont pas compensé le repli dans le secteur agricole (-1,3 million d'emplois). Cet écart s'est accompagné parallèlement d'une stagnation et d'un léger repli de la rémunération dans le secteur industriel, fortement induit par la dévaluation, alors que la productivité augmentait effectivement de près de 60% et qu'une convergence des salaires, qui n'a pas eu lieu, constituait l'un des attendus de l'ALENA. Ces deux phénomènes n'ont en rien limité les flux migratoires en direction des États-Unis, enracinés dans une histoire longue et qui ont connu une croissance sans précédent, puisque le nombre de personnes nées au Mexique et résidant aux États-Unis a doublé entre 1990 et 2000 pour s'élever aujourd'hui à 11,2 millions, dont 6 millions d'immigrants illégaux (Passel, 2005) encouragés par la différence de rémunération du travail⁷. Enfin, le décrochage de la grande majorité des exploitations agricoles mexicaines a renforcé la précarité des conditions de vie des familles rurales et les phénomènes de marginalisation (Audley *et al.*, 2003), qui restent largement minorés dans le bilan de la Banque mondiale.

⁴ Parmi les nombreux travaux récents, deux études s'inscrivent clairement dans cette perspective : la synthèse de la Banque mondiale intitulée « Leçons de l'ALENA pour l'Amérique latine et les Caraïbes » (Lederman *et al.*, 2005) ; et celle du Centre Carnegie « Promesses et réalités de l'ALENA, leçons du Mexique pour l'hémisphère » (Audley *et al.*, 2003).

⁵ Accord de libre-échange centro-américain et République Dominicaine et Zone de libre-échange des Amériques (respectivement CAFTA-DR et FTAA en anglais).

⁶ Du fait du caractère charnière de l'année 1994, au regard de l'entrée en vigueur de l'ALENA et des ajustements monétaires liées à la crise financière, les séries de données présentées dans ce travail ont été reconstituées en pesos constants de 1993, au rebours de certains auteurs (Appendini, 2003 ; Yunez, 2004) qui prennent l'année 1994 comme référence.

⁷ Le salaire journalier en milieu rural au Mexique est inférieur au salaire horaire minimal aux États-Unis (US\$ 6) ; il varie entre 4 et 5 US\$ suivant les régions.

2. Nouvelles règles du jeu et creusement des écarts dans l'agriculture mexicaine

Pour beaucoup d'observateurs, l'ALENA n'a pas eu l'effet dévastateur annoncé sur l'agriculture mexicaine qui était réputée être le secteur le plus sensible du fait de sa faible productivité eu égard au niveau moyen des États-Unis. Comme dans toute étude structurelle, il est ici important de changer de focale et de ne pas se limiter au « grand angle » qui gomme les phénomènes révélés par l'analyse sectorielle et régionale.

Rappels sur le temps long et le temps court de l'agriculture mexicaine

Les changements récents et rapides dans le secteur agricole et rural doivent être mis en perspective avec la construction historique du rôle de l'État dans l'agriculture et la gestion du territoire, qui sont fondateurs de sa légitimité et de son ancrage local.

Le premier temps fondateur, qui s'étend de 1920 à 1980, est celui de la réforme agraire, avec ses deux moments forts que furent la réforme *cardéniste* des années 1930 et la colonisation encadrée des terres tropicales durant les années 1970. La réforme agraire – la seule de cette envergure et longévité dans tout le continent – a contribué à créer de nouvelles structures territoriales et administratives et des institutions locales fortes, en premier lieu l'*ejido*, qui ont été consolidées par cinquante ans d'interventions et d'appuis de l'État. Si les modalités et l'efficacité économique de l'action publique peuvent être discutées, son rôle en termes de légitimation politique et de maîtrise territoriale ne saurait être galvaudé et sous-estimé, surtout aujourd'hui lorsque ce sont les institutions relevant de l'*ejido* qui assurent la mise en cohérence des politiques segmentées et décentralisées promues par la libéralisation (voir *infra*).

Le second temps fondateur (1970-90), emboîté dans le précédent, est marqué par le déploiement des politiques économiques de l'État en milieu rural, faisant suite à la stratégie d'import-substitution des années 1950-70⁸. Cette phase de régulation étatique (Mackinlay, 1991) s'est traduite par la création de grands monopoles agro-industriels en charge des secteurs stratégiques : céréales et grains de base (CONASUPO), café (INMECAFE), sucre (Consejo Nacional del Azúcar), tabac (TABAMEX), sisal (CORDEMEX), relayés par des dispositifs publics de crédit (BANRURAL), d'assurance (ANAGSA), de recherche agronomique (INIFAP) et de production de semences améliorées (PRONASE). Dans les zones marginalisées et peu intégrées au marché, l'Instituto Nacional Indigenista (INI) a rempli l'ensemble de ces fonctions en coordonnant les activités des différentes institutions de développement et des entreprises agro-industrielles, alors que certaines régions étaient dotées d'agences de développement organisées autour du modèle des agences de bassins fluviaux (type Tennessee Valley Authority)⁹.

En regard de ces soixante ans d'interventionnisme, qui ont largement marqué les rapports politiques et sociaux et les référentiels des acteurs économiques, le « temps court de la libéralisation » est marqué par l'ampleur des changements accomplis. Le cœur des réformes institutionnelles se situe au tournant des années 1990 qui voit un démantèlement extrêmement rapide des différents organismes publics, des systèmes de gestion des prix, une première réduction des barrières aux importations et la mise en œuvre d'une privatisation partielle du régime foncier :

- Élimination du système administré de prix des intrants et des produits agricoles dans les secteurs stratégiques (céréales, oléagineux, légumineuses, sucre, tabac, café) et suppression des restrictions aux importations hors maïs et haricot¹⁰ ;
- Privatisation ou liquidation des entreprises agro-industrielles publiques et de l'INI, en particulier arrêt des activités d'achat, de distribution et de gestion des importations de produits vivriers de la

⁸ Sur l'articulation entre politiques économiques et politiques agricoles voir Losch *et al.* (1997).

⁹ Cf. Comisión del Tepalcatepec, Comisión del Balsas, Comisión del Papaloapan (Barkin & King, 1970).

¹⁰ Dès 1987, l'année suivant l'adhésion du Mexique au GATT, le gouvernement a réduit les taxes d'entrée des produits agricoles de 100% à 20% (alors que l'Accord autorisait 50%) ; en 1989, les prix garantis du blé, du sorgho, du riz, du soja et des autres oléagineux ont été supprimés et les tarifs douaniers ont été éliminés pour les oléagineux et le sorgho, puis pour le blé en 1993 (OCDE, 1997).

CONASUPO (voir Krippner, 1997), à l'exception du maïs et du haricot pour lesquels l'agence publique maintiendra ses achats jusqu'en 1999 (Appendini, 2001) ;

- Assèchement financier des entreprises publiques de crédit et d'assurance agricoles, marqué en particulier par le repli des activités puis la dissolution de BANRURAL¹¹ ;
- Réforme du secteur *ejidal* avec la modification de l'article 27 de la Constitution qui vise à réinsérer les terres réformées dans le marché foncier, à enregistrer et distribuer des droits individuels et privés, cessibles et transmissibles, et à éliminer les régulations politiques et économiques qui étaient effectuées par les instances de gouvernement des communautés agraires.

Parallèlement, la dérégulation des prix et des importations s'accompagnait de la mise en oeuvre d'un système d'incitations et de soutien transitoire aux producteurs (*cf. infra*).

Après une telle vague de réformes, l'accord de 1994, conformément à sa vocation, a principalement octroyé des avantages commerciaux réciproques entre les différents signataires¹². Le Mexique a ouvert son marché aux produits du Nord, avec cependant l'instauration d'un dispositif transitoire de quinze ans pour le maïs et le haricot (jusqu'en 2008) sous forme de quotas tarifaires¹³ et la mise en place de clauses de sauvegarde, qui seront par exemple invoquées transitoirement en 2003 pour protéger le secteur de la volaille. De leur côté les États-Unis ont ouvert leur marché aux produits mexicains, ce qui veut concrètement dire – du fait des écarts de productivité – le marché des fruits et légumes, moyennant toutefois des clauses de saisonnalité restrictives (également jusqu'en 2008), en particulier pour la tomate.

La « surprenante résistance de l'agriculture mexicaine »¹⁴ et l'effet « trompe-l'œil » de la production de maïs

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, les prix relatifs des produits agricoles ont diminué d'environ 20% mais la baisse a été beaucoup plus forte pour le maïs et le haricot, produits de base de l'agriculture¹⁵ et de la ration alimentaire mexicaines (figure 1). Pour ces deux cultures sensibles ayant fait l'objet de clauses transitoires, l'effet ALENA n'est assurément pas la cause première et unique de cette baisse des prix, puisque le prix du maïs avait commencé à régresser dès la fin des années 1980 suite aux premières mesures de libéralisation portant sur l'allègement douanier et la suppression des prix garantis. Ainsi, le prix en valeur constante a diminué régulièrement à compter de 1990, avec une brève augmentation en 1995 et 1996 liée à l'incidence de la dévaluation¹⁶.

¹¹ D'après Appendini (2001), et en convertissant ses données en pesos constants valeur 1993 (et non pas 1994), le montant annuel moyen des crédits publics au secteur agricole est ainsi passé de 33,5 milliards de pesos au cours de la période 1983-1989, à 21,3 milliards entre 1990 et 1994, et 15,8 milliards durant la période 1995-2000, soit une réduction de 55%. Après s'être recentré sur le financement d'opérateurs offrant des garanties et rentabilité élevées, BANRURAL a été supprimé en 2003 et remplacé par Financiera Rural.

¹² Rappelons que l'ALENA regroupe en fait trois traités bilatéraux : États-Unis – Canada, signé dès 1988, et Mexique – Canada et Mexique – États-Unis, signés en 1993 et entrés en vigueur en 1994.

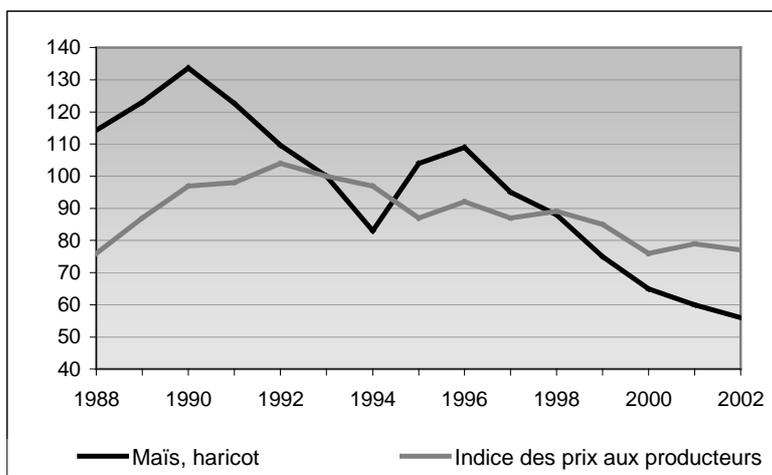
¹³ Les quotas d'origine avec les États-Unis étaient fixés à 2,5 millions de tonnes libres de droits pour le maïs et 50 000 tonnes pour les haricots, accompagnés de taxes hors quotas de 215% et 139%, avec assouplissement progressif annuel jusqu'à disparition. Dans la pratique, ces protections n'ont jamais été appliquées systématiquement. Ainsi, en 2003, 3,8 millions de tonnes de maïs ont été importées hors quota, à des taux de taxation variant entre 1 et 3%, alors que l'accord permettait encore une imposition supérieure à 70% de la valeur (Zahniser & Coyle, 2004).

¹⁴ Lederman *et al.* 2005, p. 146.

¹⁵ Ils représentaient conjointement 10,4 millions d'hectares en 1993, soit environ 63% de la surface arable du pays.

¹⁶ L'impact de l'entrée en vigueur de l'Accord a été brouillé par le décrochage du peso, ce qui contribue à des interprétations divergentes selon les années de référence de l'analyse. Ainsi, selon Yunez-Naude et Barceinas (2003), cités par Lederman *et al.*, (*op.cit.*), le prix avait chuté de près de 50% entre 1987 et 1994 puis de 43% entre 1994 et 2001. La perspective est différente en utilisant l'année 1993 comme charnière, car la diminution antérieure à l'ALENA est alors inférieure à 20%.

Figure 1 : Evolution des prix relatifs au producteur agricole¹⁷



Source : Rello (2004), d'après Banco de México et SAGARPA

Or, malgré cette tendance négative pour les producteurs et malgré les prévisions catastrophistes, la production agricole ne s'est pas effondrée, au contraire, et la production totale, ainsi que les échanges, se sont accrus. La production de maïs, qui faisait office de séismographe pour mesurer l'ampleur du choc sur l'agriculture mexicaine, a résisté et a même progressé de 2 millions de tonnes passant de 18 à 20 millions de tonnes sur la période 1993-2001. De plus, cette progression apparaît largement imputable à l'agriculture pluviale pratiquée par les petites exploitations (de l'ordre de + 3 millions de tonnes), alors que la production de maïs irrigué qui s'était fortement développée au début des années 1990 semble avoir connu un certain repli (- 1 million de tonnes)¹⁸. Devant une telle surprise, les analystes ont mis en avant la croissance globale de la demande liée au dynamisme de l'économie de la sous-région – et effectivement les importations officielles de maïs ont été multipliées par 6 sur la même période¹⁹ ! – mais aussi l'efficacité des nouvelles politiques de soutien à la production, découplées du prix et donc moins distorsives et plus favorables aux petits producteurs (*cf. infra*). Pourtant, cet « effet maïs » apparaît comme un trompe-l'œil. Car, en première analyse, ce succès, tout comme la performance du secteur d'exportation des fruits et légumes, masque l'ampleur des recompositions que connaît le secteur agricole mexicain, tant en terme de revenus et de productivité que de répartition géographique de la production.

L'ajustement « structurel » de l'agriculture

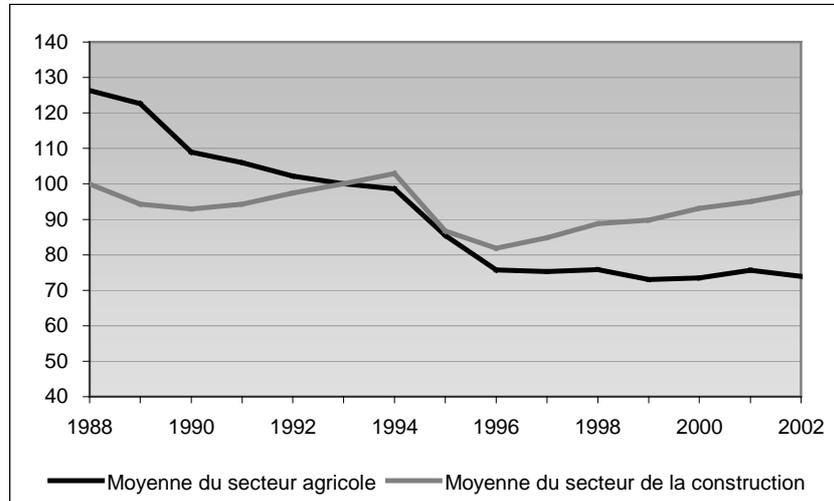
Au cours des dix années de fonctionnement de l'ALENA, les niveaux moyens de rémunération du secteur agricole ont subi une érosion prononcée, même si, là aussi, la tendance était déjà engagée depuis les premières réformes du secteur agricole. La figure 2 restitue l'évolution de l'indice moyen de rémunération du travail agricole au regard du secteur de la construction, où les emplois correspondent à un niveau de très faible qualification, équivalant à celui auquel peuvent prétendre la majorité des actifs agricoles.

¹⁷ Il s'agit du ratio entre l'indice des prix au producteur et l'indice des prix au consommateur établi par le Banco de México.

¹⁸ Cf. Audley *et al* (2003) et Appendini (2001). Ces données issues des statistiques officielles du ministère de l'agriculture doivent être prises avec réserve du fait de la difficulté des recensements des surfaces.

¹⁹ Cette hausse vertigineuse des importations est indissociable du rôle déterminant des grands groupes agro-industriels mexicains de la farine (GRUMA) et de la volaille (BACHOCO) dans la négociation de l'ouverture du secteur des grains (Mackinlay, 2004 ; Vidal, 2004). La déprotection du secteur a ainsi été plus rapide que prévue (voir note 12) et favorisée par les prises de participation des grands groupes américains dans les entreprises locales (c'est le cas d'ADM pour GRUMA, le principal minotier mexicain). Les importations massives à bas coûts et en dépassement des quotas négociés, assurées par ADM, CARGILL ou Zen Noh, juste avant la récolte mexicaine ont permis de tirer à la baisse les prix intérieurs et d'amoinrir la segmentation du marché entre maïs jaune importé et maïs blanc local de qualité supérieure. Voir également Rubio (2004) et Rosset (à paraître).

**Figure 2 : Evolution des rémunérations moyennes réelles
dans le secteur agricole et celui de la construction
(base 100 en 1993)**



Source : Rello (2004), d'après les enquêtes nationales sur l'emploi, INEGI

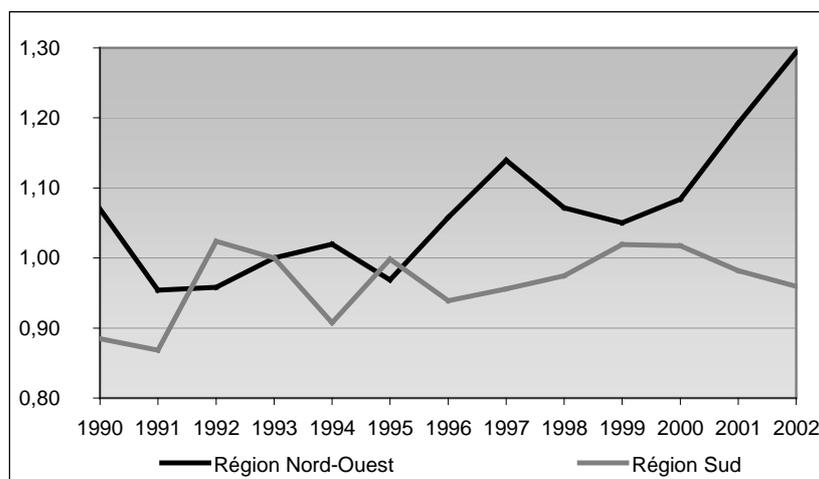
Cette évolution d'ensemble est venue renforcer les dynamiques de différenciation croissantes entre régions agricoles et, au sein d'une même région, entre catégories d'exploitations, traduisant ainsi les inégalités structurelles historiques dans les dotations en facteurs de production (terre, eau, capital fixe et circulant) et, en conséquence, les différences de réactivité et d'adaptation au changement du contexte économique. Les actifs disponibles, la meilleure connexion aux marchés et la proximité frontalière des régions du Nord et du Pacifique-Ouest ont facilité l'acquisition de nouvelles techniques de production (variétés transgéniques, ferti-irrigation, hydroponie) et le renforcement des dispositifs d'intégration verticale avec les firmes agro-industrielles (fourniture d'intrants, commercialisation en flux tendus), avec un impact direct sur l'accroissement de la productivité et simultanément le creusement des écarts avec le reste du pays.

Rello (2004) montre ainsi que l'indice de productivité agricole régionale, calculé à partir des rendements des principales cultures, a sensiblement progressé dans la région du Nord-Ouest au cours de la seconde moitié des années 1990, alors qu'elle stagnait dans le Sud (figure 3)²⁰. L'impact de cette stagnation est d'autant plus fort que la région Sud regroupe à elle seule près de 40% de la population rurale et de la population active agricole (PAA) de l'ensemble du pays et que l'agriculture y occupe directement près du tiers des actifs (*cf.* tableau 1 *infra*).

²⁰ Le découpage régional auquel il est fait référence dans le texte et repris dans le tableau 1 est celui du SAGARPA (ministère de l'agriculture), avec toutefois un ajustement entre les régions Ouest et Centre avec une permutation des états de Querétaro et San Luis Potosi, afin de tenir compte des configurations sociales (notamment le poids relatif de la population indienne dans les deux entités), des dynamiques migratoires et des structures de production, qui sont ainsi régionalement plus homogènes. La répartition des états par régions est la suivante (le District Fédéral de la ville de México n'a pas été pris en compte) :

- Nord-Ouest : Basse-Californie, Basse-Californie Sud, Sonora et Sinaloa ;
- Nord-Est : Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo-León et Tamaulipas ;
- Ouest : Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán et Querétaro ;
- Centre : San Luis Potosí, Hidalgo, Etat de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala ;
- Sud : Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo.

Figure 3 : Evolution des indices de productivité agricole selon les ensembles régionaux



Source : Rello (2004), d'après SAGARPA

Les données présentées dans le tableau 1 permettent de souligner différents aspects de l'impact structurel du processus de réformes et de libéralisation économique. En premier lieu, l'accroissement national des niveaux de pauvreté et de marginalité (accès déficient à des services sociaux et non satisfaction des besoins de base) s'est essentiellement concentré dans les régions du Sud et, dans une moindre mesure, du Centre du pays, alors que le nord au sens large conserve des indices de pauvreté presque deux fois moindres²¹.

C'est dans le nord du pays que la productivité agricole demeure la plus élevée, et c'est également là qu'elle a le plus progressé en valeur absolue, à la fois dans les secteurs « traditionnels » (les primeurs d'exportation) mais aussi, et de façon beaucoup plus surprenante, dans la production de maïs à vocation commerciale et industrielle (par opposition au maïs autoconsommé ou écoulé au niveau local). Le Nord-Ouest - et en particulier l'état de Sinaloa - a pesé pour 55% de l'accroissement de la production mexicaine de maïs entre 1990 et 2000, le Sinaloa fournissant à lui seul près de 40% de la récolte nationale en culture irriguée (cf. figure 4). Cette concentration des structures de production et le poids croissant de l'agriculture d'entreprise ou agro-industrielle est une tendance forte pour la plupart des filières agricoles : avec l'incorporation de nouveaux modèles techniques (cf. *supra*) et l'essor de la production irriguée²², les rendements moyens se sont « envolés ». Pour la culture du maïs, entre 1990 et 2000, ils ont presque quadruplé dans la région Nord-Ouest et ils se sont accrus de plus de 20% dans l'Ouest, alors qu'ils stagnaient dans les zones paysannes du Centre et du Sud. Pour la production de primeurs, les rendements à l'échelle nationale se sont accrus de 45%, avec là aussi un écart croissant entre le nord et le sud du pays, même si la productivité s'y est aussi améliorée. La concentration des surfaces dans les régions du nord s'est nettement accentuée avec une forte progression du Nord-Est (qui a parallèlement réduit ses surfaces en maïs renforçant ainsi une spécialisation dans les fruits et légumes).

²¹ L'accroissement de la pauvreté dans le Nord-Ouest doit être interprété avec circonspection : il pèse peu dans le total national et résulte des caractéristiques de la spécialisation économique régionale dans les fruits et légumes pour l'exportation, qui est marquée par la très forte concentration des structures de production et par le recours intensif et croissant à une main-d'œuvre migrante faiblement rémunérée (condition du maintien de la compétitivité).

²² La surface de maïs en culture irriguée a doublé à l'échelle nationale entre 1990 et 2000 (SAGARPA/SIACON), surtout au début de la décennie.

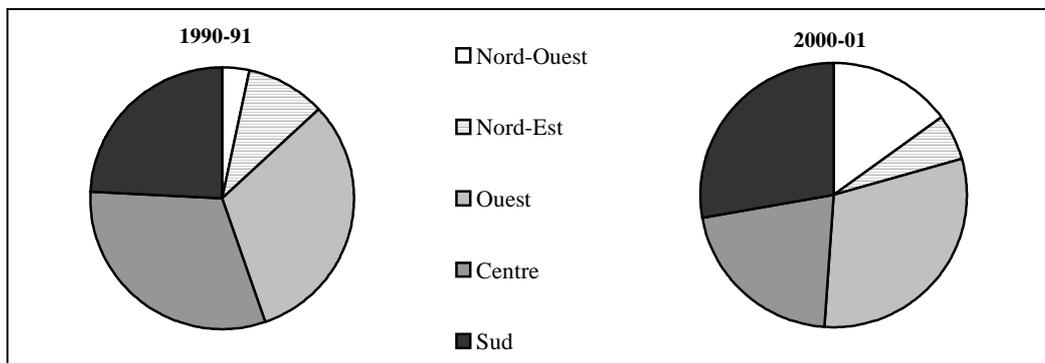
**Tableau 1 : Evolution des principaux indicateurs sociaux et agricoles
au sein des grandes régions économiques du Mexique, 1990-2000**

Ensembles régionaux *	Nord-Ouest	Nord-Est	Ouest	Centre	Sud	Total Mexique
Population 2000						
% Pop. rurale nationale	6,04	7,70	22,59	23,98	39,68	100
% Pop. rurale / total	19,43	14,18	27,64	23,43	43,54	27,73
Pop. Active agricole	498 141	477 493	1 594 147	1 800 320	2 856 043	7 226 144
% PAA/ PA régionale	14,58	8,58	16,99	16,87	31,76	19,01
1990/91						
% Population Pauvre**	33,08	41,83	48,77	53,44	63,98	50,16
Indice de marginalité***	-0,7296	-0,8855	-0,1247	0,0196	1,4103	-0,0669
Sup. maïs 1990 (Ha)	243 537	687 091	1 825 426	1 616 208	2 065 243	6 437 505
% Sup. maïs nationale	3,78	10,67	28,36	25,11	32,08	100
Prod. maïs 1990 (T.)	466 834	1 436 406	4 657 039	4 534 212	3 540 948	14 635 439
% Prod. maïs nationale	3,19	9,81	31,82	30,98	24,19	100
Rendement maïs (T.)	1,92	2,09	2,55	2,81	1,71	2,27
Sup. Primeurs**** 1990	64 281	12 851	44 879	9 622	29 801	161 434
% Sup. Primeurs	39,82	7,96	27,80	5,93	18,46	100
Rendement primeurs (T.)	24,23	14,57	13,30	15	10,93	17,42
% Prod. Primeurs	55,35	6,65	21,20	5,10	11,70	100
2000/01						
% Population Pauvre	37,13	37,86	47,85	55,42	68,22	50,99
Indice de marginalité	-0,7075	-0,9374	-0,1440	-0,0544	1,4852	-0,0285
Sup. maïs 2001 (Ha)	393 487	484 308	1 898 159	1 653 556	2 924 272	7 353 782
% Sup. maïs nationale	5,35	6,59	25,81	22,49	39,76	100
Prod. maïs 2001 (T.)	2 845 628	1 037 314	5 836 478	4 018 430	5 258 918	18 996 768
% Prod. maïs nationale	14,98	5,46	30,72	21,15	27,68	100
Rendement maïs (T.)	7,23	2,14	3,07	2,43	1,80	2,58
Sup. primeurs 2001	63 358	20 301	42 033	7 988	23 029	158 709
% Sup. Primeurs	41,20	12,80	26,50	5	14,50	100
Rendement primeurs (T.)	29,85	24,10	25,10	17,55	16,25	25,25
% Prod primeurs	48,66	12,21	26,31	3,50	9,33	100
Variation 1990/2000						
Taux de pauvreté	+12,26%	-9,49%	-1,87%	+3,71%	+6,62%	+1,66%
Indice de marginalité	+0,02	-0,05	-0,02	-0,07	+0,07	+0,04
Superficie maïs	+61,57%	-29,51%	+3,98%	+2,31%	+41,59%	+14,23
Production maïs	+509,56%	-27,78%	+25,33%	-11,37%	+48,52%	+29,80%
Rendements maïs	+277,3%	+2,45%	+20,52%	-13,4%	+4,9%	+13,65%
Surface primeurs	+1,68%	+58%	-6,34%	-17%	-22,72%	-1,70%
Production primeurs	+25,24%	+161,33%	+76,68%	-3,36%	+14,75%	+42,54%
Rendements primeurs	+23,17%	+65,43%	+88,64%	+16,41%	+48,61%	+44,99%

Sources : SAGARPA/SIACON, CONAPO, INEGI. (*) Voir note 19 ; (**) En dessous du seuil de deux salaires minimaux par famille et par jour, soit moins de 8 US \$ (ce qui est proche du critère de 2 US\$/pers./j), voir les seuils établis par le Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP), in World Bank (2004) ; (***) Correspond à des niveaux croissants de marginalité par localités de -2 à +2 calculés par CONAPO à partir de plusieurs critères (revenu, niveaux de scolarisation, logement, accès aux services et infrastructures sociales, etc.) ; (****) Principales productions de primeurs exportées : tomate, melon et pastèque.

Ainsi, le fossé se creuse entre les régions du Centre et Sud du pays et celles du Nord et, dans une moindre mesure de l'Ouest²³, qui confortent leur position agro-exportatrice de produits maraîchers, mais qui tendent aussi à s'imposer comme les principales pourvoyeuses de maïs pour les marchés urbains et l'industrie (farine et fructose, cf. figure 4). Le Sud a pourtant connu lui aussi une forte croissance de sa production de maïs (+ 1,5 million de tonnes) ; mais celle-ci s'est effectuée par une extension des surfaces cultivées et, en conséquence, les niveaux de productivité y stagnent ou déclinent de façon régulière. Encore cette tendance masque-t-elle des processus de différenciation internes aux régions du sud qu'il ne faut pas sous-estimer, puisqu'une petite frange d'exploitations produisant pour les marchés nationaux et internationaux, partie prenante des processus de changement technologique, s'y est aussi développée²⁴.

Figure 4 : Evolution de la répartition de la production de maïs entre les grands ensembles régionaux du Mexique, 1990-2000



Néanmoins, si la grande masse des unités familiales minifundistes a contribué à « l'effet maïs », c'est bien en réponse à une forte dégradation de son niveau de vie, conséquence de la baisse des prix relatifs et de l'impact de la dévaluation sur certains postes de consommation. La croissance des surfaces a permis de renforcer l'autoconsommation et donc de préserver le revenu monétaire, et de bénéficier plus largement des programmes de soutien direct aux producteurs (PROCAMPO, voir *infra*) ; mais elle n'a pas évité la recherche impérieuse de revenus complémentaires, notamment hors de l'agriculture, la migration saisonnière vers les pôles agro-exportateurs des régions de l'Ouest et du Nord-Pacifique, ou plus durable vers les États-Unis, constituant le support central de cette diversification.

3. Les nouvelles formes de l'intervention publique

Au cours des quinze dernières années, les modalités d'intervention de l'État ont été radicalement modifiées. Leur nature, leur volume et leurs formes se sont adaptées au nouveau contexte et aux nouveaux référentiels de l'action publique ; mais les soutiens, appuis et transferts financiers se sont aussi maintenus à un niveau extrêmement conséquent, conférant un caractère d'exception à l'expérience mexicaine dans le contexte des agricultures du Sud.

Si l'assise fiscale de l'État mexicain et ses revenus pétroliers lui donnent une marge de manœuvre budgétaire que n'ont pas beaucoup d'autres pays confrontés aux nouvelles règles du jeu international, on peut aussi noter rétrospectivement qu'il n'avait guère le choix. Les fortes tensions du tournant des années 1990, tant en milieu urbain que rural, la recrudescence de la violence politique (assassinat du candidat du PRI à la présidence de la république en 1994), les revendications d'autonomie des populations indiennes

²³ Dans cette région, l'hétérogénéité des structures de production masque les phénomènes internes de "décrochage" entre les exploitations fortement dotées en facteurs et produisant pour le marché, tant dans le secteur du maïs que dans celui des productions maraîchères d'exportation, et les petites unités familiales.

²⁴ C'est le cas, par exemple, des grandes exploitations céréalières des vallées centrales du Chiapas ou des zones inondables du Sud-Veracruz.

dans les états du sud (Guerrero, Chiapas), le soulèvement zapatiste de janvier 1994 – marquant avec une forte portée symbolique l'entrée en vigueur de l'ALENA – puis la crise financière, imposaient de gérer la transition et d'y mettre les moyens : la première expérience d'intégration Nord-Sud ne pouvait pas échouer. Après la rescousse du FMI et des États-Unis lors de la crise, l'État mexicain a été encouragé et accompagné dans la voie de l'intervention publique, tant par ses partenaires du nord que par les institutions internationales.

Les pouvoirs publics ont ainsi été partie prenante de l'ajustement de l'économie mexicaine par la mise en place de transferts à vocation redistributive ou incitative, marqués par une profusion de programmes thématiques, sectoriels, régionalisés, mis en œuvre à plusieurs niveaux d'action. La synthèse réalisée par Rello (2004) sur l'évolution des dépenses publiques de développement rural pour la période 1995-2004, fait état d'un accroissement annuel moyen de 11,2% en pesos courants, qui se réduit toutefois à un taux annuel de -0,9% en valeur réelle entre 1995 et 2003 (mais 2,8% entre 1997 et 2003, cf. tableau 2 *infra*). L'analyse minutieuse de Rello agrège les dépenses de soutien à l'agriculture, les financements rémanents de projets productifs, les programmes d'appui aux zones marginalisées et les programmes de lutte contre la pauvreté en identifiant, à partir des données budgétaires de chaque administration, la part « rurale » des interventions à vocation plus générale²⁵. Les données ne prennent cependant pas en compte les programmes environnementaux et les transferts liés à la mise en place d'infrastructures sociales et de services de type urbain dans les localités rurales (dispensaires, écoles et collèges, eau courante, tout-à-l'égout), qui ont connu une très forte progression, et ont été intégrés dans la présente analyse (Léonard, 2005). Ainsi, depuis le début des années 2000, les transferts publics vers le secteur rural se situent autour de la trentaine de milliards de pesos constants de 1993 (tableau 2 *infra*). Ils atteignaient 112 milliards de pesos courants (9,75 milliards de US\$) en 2003, soit environ 37% du PIB du secteur agricole.

En accord avec les nouveaux credos de la gouvernance sur le rôle de l'État, les interventions se sont recentrées sur les biens publics et les externalités, dont la définition fait souvent l'objet de contours *ad hoc*, en s'attachant au renforcement des capacités institutionnelles et aux infrastructures, tout en accordant une priorité à l'accompagnement des conséquences de l'ajustement – soutiens aux catégories les plus fragiles, « filets de sécurité »²⁶ - et à l'aide à la compétitivité par la modernisation. Elles se caractérisent aussi par leur ciblage sur des catégories de population bien identifiées, par leur découplage du système de prix (en ce qui concerne les activités productives) et par une tendance nette à la déconcentration et à la décentralisation de leurs processus de gestion.

Les programmes de soutien à l'agriculture

Les appuis à l'agriculture relèvent à la fois de la politique d'accompagnement de l'ajustement destinée à faciliter la transition et des politiques de modernisation des structures visant à améliorer l'efficacité de l'appareil productif dans le cadre de l'insertion compétitive. Hors infrastructures, les transferts destinés à maintenir ou renforcer la capacité productive ont reposé sur trois programmes majeurs coordonnés par la Secretaria de Agricultura : PROCAMPO, ASERCA et *Alianza para el Campo*²⁷, qui ont représenté 64% du budget fédéral destiné au développement rural en 2003 (Rello, 2004). Ces aides sont modulées géographiquement par la concentration des appuis à la commercialisation et à l'équipement dans les régions et pour les catégories d'exploitations les plus intégrées aux marchés.

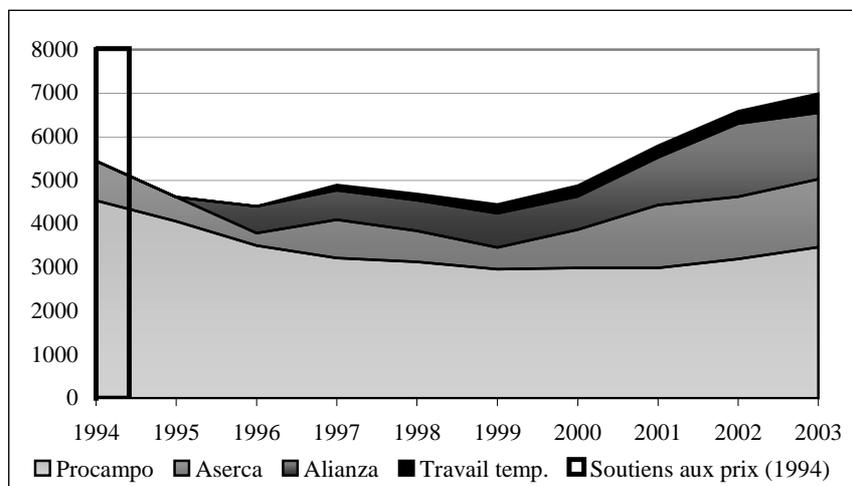
²⁵ Cependant l'existence d'une rubrique « Autres programmes » laisse une part d'imprécision à l'évaluation d'ensemble, dont on peut difficilement faire grief vu le caractère souvent hermétique des ventilations et des descriptions budgétaires présentées dans les bilans du ministère des finances (Secretaria de Hacienda).

²⁶ A certains égards, la lutte contre la pauvreté peut être considérée comme relevant de la catégorie des externalités, celles liées aux conséquences négatives du modèle de croissance...

²⁷ PROCAMPO est un programme de transferts directs par hectare cultivé, limité initialement aux céréales, protéagineux et oléagineux ; ASERCA fournit des appuis à la commercialisation (réduction des coûts d'acheminement vers les marchés ou les magasins de stockage) ; *Alianza* est le principal programme d'appui au développement des capacités productives, ciblé sur les exploitations au plus fort potentiel.

Ces différentes formes de soutien à la production ont joué un rôle considérable dans l'atténuation de l'impact du processus d'intégration commerciale dans les secteurs stratégiques et socialement sensibles de l'agriculture : sur la période 2000-2002, les transferts versés aux producteurs de maïs sous forme de soutien à la production et à la commercialisation ont ainsi représenté 37% de la valeur de marché de la récolte mexicaine (Zahniser & Coyle, 2004)²⁸. Cette importance doit cependant être relativisée au regard des transferts qui étaient auparavant réalisés par le biais du système de soutien direct aux prix agricoles et dont le montant (14,72 milliards de pesos constants en 1993 et 8,02 milliards en 1994, dernière année de maintien d'un prix d'achat garanti au producteur pour le maïs et le haricot) représentait respectivement 153% et 83% de l'enveloppe moyenne assignée aux programmes de soutien à la production agricole sur la période 1994-2000 (figure 5).

Figure 5 : Evolution du budget public de soutien à l'agriculture 1995-2004
 (en pesos constants de 1993)



Sources : Rello (2004) et Rosenzweig (2003)

La figure 5 met en relief l'évolution du budget assigné aux programmes phares du ministère de l'agriculture durant la dernière décennie, ainsi que l'incidence des grandes orientations stratégiques arrêtées par les gouvernements successifs sur sa répartition. On note à cet égard un changement significatif dans les choix opérés par l'administration du président Fox au regard de la ligne qui avait été suivie entre 1995 et 2000. L'accroissement des soutiens à la production agricole sur la période 2002-2004 est associé à la forte augmentation des appuis à la commercialisation et à l'équipement accordés aux exploitations produisant pour les marchés : c'est le cas d'ASERCA (*cf.* ci-après), mais aussi d'Alianza, dont les appuis sont fléchés vers les producteurs « viables »²⁹. En revanche les transferts directs aux agriculteurs (PROCAMPO), qui représentaient plus de 70% des appuis à la production agricole au cours du sexennat d'Ernesto Zedillo (1995-2000), ont vu leur importance relative décroître (alors qu'en valeur absolue elle se stabilisait) pour ne plus constituer que 49% du total en 2002-2003. Simultanément, PROCAMPO révélait également des biais favorables aux exploitations commerciales du fait de son couplage aux surfaces cultivées, malgré un plafonnement des aides : en 2003, les producteurs de plus de 5 hectares, qui représentent 17,2% des bénéficiaires du programme, recevaient 52,7% du montant des transferts effectués (Zahniser & Coyle, 2004).

²⁸ Il convient en outre de prendre en compte le rôle joué par les subsides directs de PROCAMPO dans le financement de la production et l'accès aux intrants dans un contexte de tarissement des sources de crédit. Selon Sadoulet *et al.*(2001), PROCAMPO aurait ainsi un effet multiplicateur de 1,5 à 2,6, selon les contextes, sur les revenus des familles du secteur *ejidal*.

²⁹ Selon la terminologie officielle, ce sont les producteurs en situation de « formuler » des projets d'acquisition de technologie, de capitalisation ou de formation, qui requièrent tous – entre autre – une bonne maîtrise des rapports avec l'administration agricole (Appendini, 2003).

Cette réorientation a pour effet de renforcer les dynamiques de différenciation sociale et régionale : les appuis à la commercialisation (ASERCA) sont explicitement destinés aux 10% de producteurs fortement insérés dans les marchés agricoles. En 2002, 89% du budget d'ASERCA ont ainsi été concentrés dans les états du nord du pays, principalement Sinaloa pour le maïs, Tamaulipas pour le sorgho et Sonora pour le blé (voir de Ita, 2003 et Yunez Naude & Dyer, 2004). Les états de Sinaloa, Sonora et Basse Californie-Sud, qui regroupent 5,3% des surfaces cultivées de maïs (mais 15% de la production nationale), ont reçu à eux seuls 37% du budget d'ASERCA destiné à cette culture, alors que le sud du pays, qui représente près de 47% de ces surfaces, n'a capté que 10% du montant du programme (Zahniser & Coyle, 2004)³⁰.

On note ainsi une régionalisation croissante des programmes publics destinés à l'agriculture, l'administration agricole se concentrant de plus en plus sur les secteurs du territoire et de la population recelant le meilleur potentiel productif (les zones irriguées et les grandes exploitations de l'ouest et du nord), alors que les petites exploitations paysannes du centre et du sud sont l'objet de politiques de traitement de la pauvreté et de la marginalité.

Les programmes de traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale en milieu rural

Le budget public consacré au soutien des populations les plus pauvres a connu une forte progression au moment de la dévaluation du peso puis s'est ensuite stabilisé en valeur constante (cf. tableau 2). En revanche, les conditions de sa mise en œuvre ont été radicalement révisées.

Contrairement aux financements octroyés dans le cadre général du *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL) mis en place par l'administration du président Salinas de Gortari (1989-1994), au sein duquel les soutiens à caractère social étaient inclus dans les projets de développement productif, d'infrastructures villageoises ou de crédit et attribués à des entités collectives (organisations de type local ou professionnel), les programmes sociaux reposent désormais sur des actions ciblées et personnalisées. Ce changement majeur dans l'architecture des programmes visait à contourner le rôle dévolu aux organisations corporatives (syndicats paysans, *ejidos*) qui s'étaient bâties autour de l'Etat-parti et qui avait débouché sur une gestion électoraliste au profit des pouvoirs locaux, phénomène largement dénoncée par les partis d'opposition, certaines organisations paysannes mais aussi par les bailleurs de fonds (Cordera & Lomelí, 1999 ; Dresser, 1994 ; Landázuri, 1995).

Depuis 1996, les soutiens sont octroyés à des catégories de ménages ou d'acteurs individuels, à des organisations locales de bénéficiaires, ainsi qu'à certaines localités marginalisées, et visent des objets spécifiques : bourses scolaires, notamment aux filles, appuis sanitaires et alimentaires aux femmes, crédits aux micro-entrepreneurs des zones marginalisées, en particulier indiennes, etc. Les nouveaux programmes, qui sont à l'origine de relations plus directes entre les bénéficiaires et les administrations gestionnaires (voir Scott, 1999), sont principalement du ressort des différents départements du ministère du développement social (SEDESOL), mais ils sont aussi fréquemment gérés en coordination avec des administrations décentralisées qui relèvent des gouvernements provinciaux (les états de la fédération) ou de l'ancien INI, devenu Commission Nationale pour les Peuples Indigènes.

Ce sont les politiques de réduction de la pauvreté, en particulier les subsides aux familles pauvres (programme PROGRESA, devenu OPORTUNIDADES sous le mandat de V. Fox), qui ont drainé les plus importants transferts publics en direction du milieu rural. Ces programmes ont représenté 52,2% en moyenne du budget public de développement rural au cours du sexennat de E. Zedillo, et près de 57% au cours des années de crise économique (1995-1997). Leur financement a augmenté en valeur absolue et de façon proportionnelle à l'ensemble du budget d'appui au milieu rural durant les deux premières années de gouvernement de l'administration Fox (2001-2002), avant de subir un recul important (autour de 34% de ce budget) lors des années 2003 et 2004 (en baisse de 33% en valeur réelle par rapport au niveau de 2002).

³⁰ Dont 4% pour l'état de Chiapas, qui compte pour 13% de la surface nationale, mais regroupe une part significative des grandes exploitations excédentaires.

Cette érosion est associée à la réorientation de la politique fédérale de soutien au secteur agricole au bénéfice des régions et des exploitations les mieux articulées avec les marchés.

Les zones reconnues comme marginales font l'objet de nombreux programmes, qui portent sur : l'emploi et les revenus (programmes «Emploi saisonnier», «Développement des peuples indiens», «Journaliers agricoles», divers programmes d'appui productif aux femmes, aux paysans sans titre foncier ou aux zones les plus marginalisées); la production de biens publics et l'augmentation du capital social dans les localités rurales ; le soutien économique aux personnes âgées. Ces programmes n'ont représenté que 13,6% du budget total de développement rural en 2003, mais leur montant a nettement progressé au cours du sexennat du président Zedillo, passant, en valeur réelle (pesos de 1993) de 451 millions (1,4% du budget de développement rural) en 1995 à 3,8 milliards (17,5% du budget) en 2000, année électorale (Rello, 2004.). A la suite de l'alternance de 2000, la redéfinition des priorités stratégiques du gouvernement de V. Fox, en faveur d'un soutien aux exploitations commerciales, a affecté ce type de transferts : leur montant a oscillé fortement d'une année sur l'autre et s'est situé en moyenne à 2,95 milliards de pesos 1993, soit 10,7% du budget de développement rural de la période 2001-2004.

Ainsi, sur l'ensemble de la période 1995-2004 et en particulier au cours des années 1998-2002, les transferts associés à la lutte contre la pauvreté et à la marginalisation sociale et géographique, en mobilisant environ 50% des transferts publics, ont joué un rôle essentiel dans la stabilisation de la situation socio-économique dans les zones d'agriculture paysanne et l'atténuation des niveaux de pauvreté observée sur la dernière période.

Les fonds décentralisés de dotation en infrastructures destinés aux localités rurales

Rarement pris en compte dans les analyses des formes d'interventions de l'Etat dans le développement rural, les fonds décentralisés de financement de projets d'infrastructures dans les localités rurales représentent un pourcentage significatif du budget public destiné au milieu rural. S'ils ne constituent pas des transferts directs, ils constituent pourtant un pièce centrale du dispositif d'intervention de l'Etat, dont la composante dominante est la production de biens publics (écoles, dispensaires, adduction d'eau, éclairage public, télécommunications, épiceries villageoises, etc.).

Ces fonds, dont la gestion repose sur des organismes décentralisés à l'échelle des états, des municipales et des localités, où l'administration fédérale n'a qu'une faible ingérence, constituaient déjà une composante importante du PRONASOL à travers la ligne budgétaire du *Ramo 026*³¹. Une fois absorbée la crise financière et budgétaire des années 1995-97, leur volume, désormais dissocié des programmes sociaux gérés par la SEDESOL, est incorporé à une ligne budgétaire spécifique - le *Ramo 033* -, qui a connu une progression régulière annuelle en valeur constante de 10,7% sur les sept dernières années (tableau 2).

L'assignation de ces fonds correspond à une chaîne de décisions décentralisées, qui va du parlement fédéral aux états de la fédération, puis des parlements provinciaux aux conseils municipaux, qui les canalisent vers des projets d'infrastructures villageoises formulés et gérés par des comités locaux. Ces financements s'inscrivent donc dans des problématiques de développement local très contextualisées, mais également largement influencées par le déploiement des programmes d'assistance sociale (cf. PROGRESA-OPORTUNIDADES) et des projets de mise en place de « centres de services » dans les zones marginales³².

³¹ « Ramo » signifie ligne budgétaire.

³² La constitution de ces centres, réunissant des services d'éducation secondaire, de santé, de communications, de marché, etc., est devenue l'un des axes privilégiés de la politique sociale du gouvernement Fox, bien que le principe en ait été élaboré dans le cadre de l'administration antérieure, sous l'égide du *Consejo Nacional de la Población* (CONAPO). L'identification des sites concernés dans les zones marginalisées et la mise en place des équipements incombent à des structures de coordination entre la SEDESOL, les gouvernements provinciaux et les administrations de la santé (IMSS) et de l'éducation nationale (SEP).

Les programmes environnementaux

Alors que le sexennat de Carlos Salinas de Gortari avait été marqué par l'abandon de toute politique environnementale et la dérégulation des secteurs d'exploitation des ressources naturelles renouvelables, la seconde moitié des années 1990 a été le cadre d'un renouveau des interventions publiques dans ces domaines, en phase avec l'émergence des questions environnementales dans l'agenda politique international et l'accroissement des financements multilatéraux destinés à la séquestration du carbone. Le ministère de l'environnement, des ressources naturelles et de la pêche (SEMARNAP, devenu SEMARNAT sous l'administration de V. Fox) a été créé en 1995. Il réunit des compétences auparavant placées sous la tutelle des ministères de l'agriculture et des questions urbaines. Sous son égide, un nouveau cadre de régulation des activités extractives a été élaboré et une politique de protection des aires naturelles a été mise en place, dotée de moyens financiers autonomes (Juárez & Arceo, 2004 ; Merino, 2002). A partir de 1997, différents programmes d'appui aux communautés paysannes dotées de ressources forestières ont été créés (Programme de développement forestier – PRODEFOR –, programme de conservation et de gestion forestière – PROCYMAF), ainsi qu'un fonds d'appui à la création de plantations forestières commerciales (PRODEPLAN), qui bénéficie des financements internationaux destinés à la séquestration du carbone. Une part majoritaire de ces financements est mise en œuvre sous forme de subventions à des projets d'exploitation forestière durable, de reforestation et d'écotourisme. Ces soutiens incluent le paiement de services environnementaux et de salaires destinés aux communautés.

Ces transferts représentent encore une part minime des financements publics destinés au milieu rural (moins de 2% du budget d'appui à la production agricole). Cependant ils ont connu un accroissement soutenu entre 1997 et 2002, passant de 40 à plus de 213 millions de pesos en valeur réelle (pesos de 1993). Majoritairement concentrés dans des zones marginalisées du centre-sud du pays, souvent à forte dominante indienne, leur impact économique n'est pas négligeable. Toutefois la moitié de ces financements (période 1997-2003) a été destinée à la mise en place de plantations forestières de type commercial (PRODEPLAN), qui bénéficient d'abord aux populations rurales dotées de ressources foncières qui sont relativement les plus favorisées.

Bilan de l'intervention publique : une régionalisation marquée des types de transferts (...)

En intégrant ces financements composites – dont la rentabilité en termes de formation de capital humain et social est différée au regard des transferts directs vers les familles et les exploitations agricoles – aux autres composantes du budget public de développement rural, on constate (tableau 2) que la tendance générale qui se dégage de la dernière décennie, une fois surmontée la crise financière des années 1994-96, est le maintien des investissements et transferts à un niveau élevé, le redressement des cours du pétrole depuis le début des années 2000 ayant même permis d'accroître le niveau de ces interventions.

Sur la période, les interventions ont subi un redéploiement notable, les subventions à la production via les soutiens aux prix agricoles étant éliminées au profit d'appuis ciblés vers des catégories précises d'exploitants agricoles et, de plus en plus, de programmes d'assistance au développement local, eux aussi fortement orientés vers les zones, les localités et les familles les plus défavorisées.

Encore faut-il considérer les fortes variations inter-régionales et intra-régionales qui caractérisent la distribution de ces transferts publics. De fait, cette répartition prend acte de l'accentuation des dynamiques de différenciation régionale et tend à figer, voire à renforcer, la division du Mexique rural en deux espaces distincts : d'une part, les bassins d'agriculture irriguée et commerciale du versant Pacifique et du Nord, qui sont l'objet des politiques d'appui à l'agriculture, d'équipement et d'insertion aux marchés ; d'autre part, les régions du Centre-Sud, où les handicaps géographiques (reliefs et difficultés de communication), les structures agraires marquées par le minifundisme, la dispersion du peuplement, ainsi que les coûts de transaction qui affectent plus particulièrement les populations à forte composante indienne, pénalisent l'insertion compétitive des exploitations dans le marché nord-américain, renvoyant celles-ci aux politiques d'assistance sociale et de traitement de la pauvreté. Néanmoins, une telle division ne saurait masquer

l'extrême variété des situations inter-exploitations et intra-régionales (comme l'existence de zones de refuge indien dans les montagnes Tarahumara, Tepehua ou Huichol de la région Pacifique-Nord, ou celle de bassins de grande production céréalière dans le Sud, dans les vallées centrale du Chiapas ou les terres basses du Sud-Veracruz). Elle se traduit par un fort ciblage régional des programmes publics d'appui aux zones rurales, dont les effets prévisibles à long terme risquent fort de renforcer les écarts structurels entre un Mexique agricole « utile » et un Mexique rural pauvre et « désagrarisé » (voire *infra*).

Tableau 2 : Evolution des transferts publics de développement rural 1994-2003
 (en millions de pesos de 1993)

Sexennat	Salinas--I-----		Zedillo-----I				I-----Fox-----			Taux de croissance 1997-2003	
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		2003
Total budget public	33579,0	32740,5	28623,0	25755,8	24559,9	21938,8	24600,9	30242,1	31478,7	30391,2	2,80
(1) Appuis à la production	20179,0	8980,3	8361,8	8309,6	7849,8	6634,8	7106,0	8754,3	9097,4	10028,8	3,18
(2) Appuis aux zones marginales		451,5	1382,6	1349,9	1174,4	1877,0	3786,1	2823,0	1701,9	4144,1	20,56
(3) Environnement				40,4	77,9	78,9	90,0	201,4	213,4	180,3	28,33
(4) Lutte contre la pauvreté	8633,0	19282,9	15303,0	12940,8	11624,5	8944,1	9001,0	13287,7	14865,8	10302,7	3,73
(5) Infrastructures sociales	4767,0	4025,9	3575,6	3115,2	3833,2	4404,1	4617,8	5175,6	5600,2	5735,4	10,71

Sources : Rello (2004) ; SEMARNAT ; SHCP

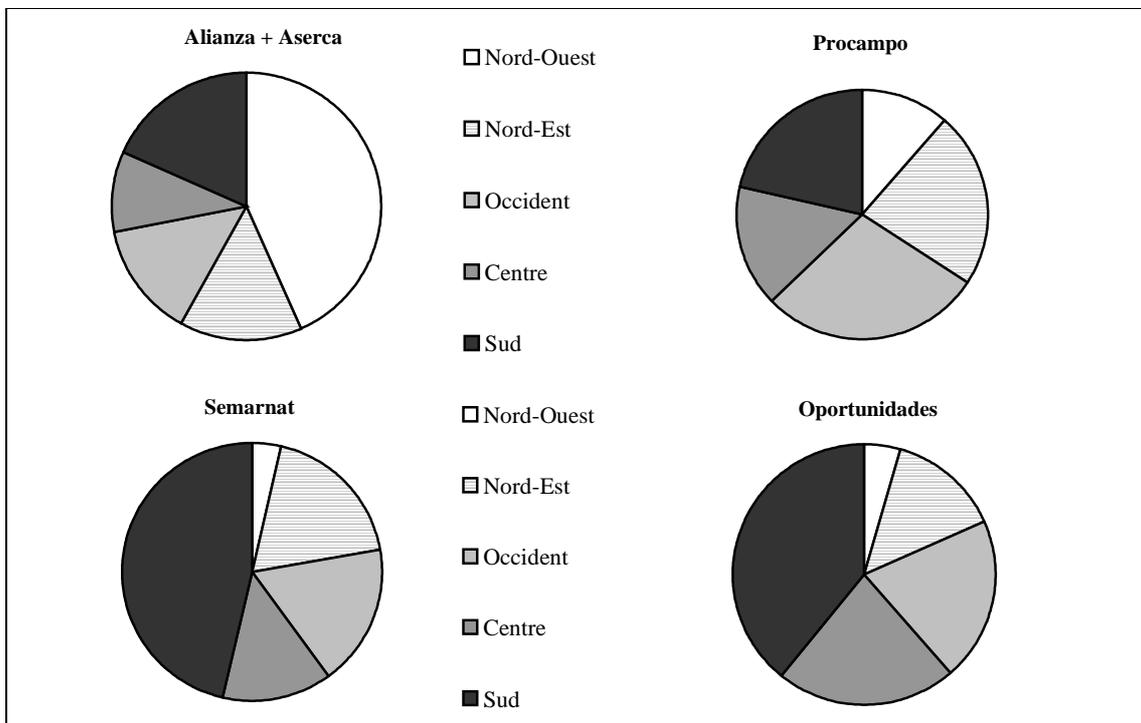
(1) PROCAMPO, ALIANZA et ASERCA et, pour l'année 1994, subventions aux prix agricoles, ainsi que divers programmes rémanents de soutien à la production inclus dans le PRONASOL (2) Programmes "Empleo Temporal", "Desarrollo de Pueblos Indígenas", "Jornaleros Agrícolas", d'appui aux femmes paysannes (qui font tous l'objet de financements interministériels) et programmes mis en œuvre par l'INI (3) programmes SEMARNAT et SEDESOL (4) PROGRESA puis OPORTUNIDADES et, pour les années 1994 à 1996, transferts directs aux groupes vulnérables du PRONASOL (5) Ramo 033, section FISM ; Ramo 026 et fonds d'infrastructures du PRONASOL pour les années 1994 à 1997

Les effets d'annonce répétés par le gouvernement Fox (depuis la campagne présidentielle) d'un vaste programme de rattrapage – le Plan Puebla - Panama (PPP) – intégrant dans un même ensemble le sud du Mexique et les pays limitrophes d'Amérique centrale n'ont fait que renforcer l'image évanescence d'un « Sud » échappant au mouvement général d'arrimage aux partenaires de l'ALENA. Ils ont aussi cristallisé la critique vis-à-vis d'un gouvernement central qui n'a rien d'autre à proposer que des corridors de communications et des infrastructures lourdes destinées à favoriser la mise en valeur (par d'autres) des ressources naturelles de la région.

Une analyse de la distribution spatiale des programmes gérés par le ministère de l'agriculture (cf. figure 6 et tableau 3) confirme la concentration géographique des appuis au développement des marchés agricoles et à l'équipement des exploitations des régions Nord-Ouest (43,4% du budget d'Alianza et d'ASERCA) et, dans une moindre mesure, Nord-Est (14,8%). Mais elle révèle également que les subsides versés à l'hectare cultivé (PROCAMPO), qui devaient bénéficier plus largement aux régions de petite agriculture du Centre et du Sud, ayant la plus forte densité d'exploitations, profitent aussi largement aux zones d'agriculture commerciale de l'Ouest (premier bénéficiaire) et du Nord. Au total, les exploitations du Nord du pays perçoivent un volume moyen de soutien agricole de 5 à 8 fois supérieur à celui dont bénéficient leurs homologues des régions Centre et Sud.

En drainant plus de 60% du montant des programmes de lutte contre la pauvreté et des projets de protection de l'environnement, ainsi qu'une portion plus importante encore (71%) des fonds de création d'infrastructures et d'équipements dans les localités rurales (Ramo 033), le Centre et le Sud confirment en revanche leur statut de cibles privilégiées des politiques sociales et environnementales.

Figure 6 : Distribution des programmes d'appui au milieu rural entre les grands ensembles régionaux



Au total, la répartition des transferts globaux vers le milieu rural reproduit la répartition de la démographie rurale, tout en offrant une prime au nord du pays. Si le sud apparaît globalement comme le principal bénéficiaire des *nouvelles* politiques d'appui au secteur rural, il se trouve aussi confiné à un cadre d'intervention de plus en plus déconnecté des activités productives – celles qui ont trait à la production de bois tropicaux exceptées –, cantonné à l'assistance des populations pauvres et à la « conservation » des patrimoines naturel et culturel (il héberge la majorité de la population indienne et des communautés indigènes du pays).

Le poids considérable des politiques de traitement de la pauvreté dans le volume global des transferts publics vers le milieu rural tend de surcroît à occulter le fait que les régions les mieux placées dans le processus d'intégration compétitive sont aussi les principales bénéficiaires des programmes d'accompagnement de ce processus. La comparaison du ratio d'aide publique totale par habitant rural renvoie ainsi une perspective inversée de la répartition régionale de la population rurale : les états du Nord-Ouest perçoivent des transferts *per capita* supérieurs de 20% à la moyenne du Centre-Sud et cette proportion est presque doublée dans le Nord-Est, qui est pourtant – la vallée de México mise à part – la région la plus industrialisée du pays, dotée d'un bassin d'emploi dynamique, structuré par les activités d'assemblage (*maquiladoras*).

Ainsi, en ciblant régionalement la nature des transferts publics, l'intervention de l'État conforte le décrochage du sud mexicain vers une configuration d'assistanat qui répondra difficilement aux revendications et aux défis régionaux.

Tableau 3 : Distribution régionale des fonds publics d'appui au milieu rural en 2002
 (en millions de pesos courants)

Ensembles régionaux		N-O	N-E	Ouest	Centre	Sud	Total
Population rurale*	Totale	1 489 967	1 898 222	5 566 482	5 911 034	9 780 392	24 646 097
	Répartition	6%	7,70%	22,60%	24%	39,70%	100
(1) ALIANZA + ASERCA	Montant	854,394	290,651	273,627	189,787	360,218	1 968,676
	Répartition	43,40%	14,76%	13,90%	9,64%	18,30%	100
(2) PROCAMPO	Montant	345,460	681,585	860,215	475,607	641,083	3 003,950
	Répartition	11,50%	22,69%	28,64%	15,83%	21,34%	100
(3) Total des soutiens agricoles (1+2)	Montant	1 199,854	972,235	1 133,842	665,393	1 001,301	4 972,626
	Répartition	24,13%	19,55%	22,80%	13,38%	20,14%	100
	\$ par habitant	805,29	512,18	203,70	112,57	102,38	201,76
(4) Programmes environnementaux (SEMARNAT)	Montant	6,635	32,980	32,113	24,085	83,034	178,847
	Répartition	3,70%	18,44%	17,96%	13,47%	46,44%	100
(5) OPORTUNIDADES	Montant	1 662,338	5 306,604	7 715,312	8 497,255	14 847,990	38 029,500
	Répartition	4,37%	13,95%	20,29%	22,34%	39,04%	100
	\$ par habitant	1 115,70	2 795,55	1 386	1 437,52	1 518,15	1 543
(6) Transferts directs (3+4+5)	Montant	2 868,827	6 311,820	8 881,267	9 186,733	15 932,325	43 180,972
	Répartition	6,64%	14,62%	20,57%	21,27%	36,90%	100
	\$ par habitant	1 925,50	3 324,25	1 595,50	1 554	1 629	1 752
(7) Infrastructures (Ramo 033)	Montant	194,121	397,600	1 018,551	1 382,114	2 607,537	5 599,923
	Répartition	3,47%	7,10%	18,19%	24,68%	46,56%	100
(8) Transferts totaux (6+7)	Montant	3 062,948	6 709,420	9 899,818	10 568,847	18 539,863	48 780,900
	Répartition	6,28%	13,75%	20,29%	21,67%	38,01%	100
	\$ par habitant	2 055,70	3 534,60	1 778,50	1 788	1 895,60	1 979,25

(*) Population rurale en 2000 (recensement 2000)

Sources : SAGARPA ; SEDESOL ; SEMARNAT ; SHCP ; INEGI

(...) et un morcellement croissant de l'action publique

Après le « temps long » de l'intervention centralisée de l'État, basée sur des politiques agricoles intégrées qui prenaient en charge l'ensemble des aspects du développement technique, économique et social des zones rurales, l'action publique se caractérise aujourd'hui par son morcellement à la fois thématique et opératoire. La mise en œuvre de nouveaux programmes par les différentes administrations fédérales, mais aussi au sein même de ces administrations³³, s'est accentuée depuis la fin des années 1990, suite à une multiplication d'initiatives provenant de nouveaux intervenants dans le champ du développement rural, qu'il s'agisse d'agences fédérales en mal de légitimité³⁴, des gouvernements municipaux, dont les

³³ Voir notamment la multiplicité des champs et des formes d'intervention dont est investie la SEDESOL.

³⁴ C'est le cas par exemple de la *Procuraduría Agraria* qui, après l'achèvement du Programme de certification des droits fonciers dans le domaine *ejidal* (PROCEDE), tente de préserver ses effectifs et son budget de fonctionnement en réorientant ses activités vers la gestion de programmes productifs destinés à des catégories sociales dépourvues de titres fonciers (femmes, familles sans terre) et placées de ce fait hors des programmes d'intervention du ministère de l'agriculture.

ressources budgétaires s'accroissent avec les dispositions de décentralisation et l'accroissement de leurs prérogatives fiscales³⁵, ou d'ONG civiles et religieuses, en particulier dans les champs du développement social et de la protection environnementale.

L'une des caractéristiques dominantes de ces interventions, faiblement ou non coordonnées, réside dans l'extrême ciblage des catégories de bénéficiaires, qui s'appuie sur les représentations véhiculées par les agences internationales et rompt avec les définitions beaucoup plus lâches et englobantes qui avaient cours auparavant : les producteurs agricoles sont ainsi subdivisés en « producteurs commerciaux », « producteurs à bas revenus en transition » (catégories éligibles au titre des programmes ALIANZA et ASERCA du ministère de l'agriculture) et « producteurs à bas revenu », qui sont *a priori* l'objet privilégié des subsides de PROCAMPO et des politiques sociales. Mais les appuis de PROCAMPO sont restreints à des acteurs bénéficiant d'un titre foncier légal ou d'un contrat de fermage dûment enregistré, les paysans sans terre devant s'adresser à d'autres administrations, telles que la *Procuraduria Agraria*, la SEDESOL (via le programme *Opciones productivas*) ou la municipalité, qui proposent par ailleurs des financements spécifiques destinés aux femmes. On retrouve un découpage similaire dans les projets de gestion environnementale mis en œuvre par la SEMARNAT.

La réalisation du programme de certification des droits fonciers (PROCEDE) a de ce point de vue introduit un degré supplémentaire de cloisonnement dans la mise en œuvre des interventions publiques, en formalisant et en figeant des statuts fonciers³⁶ qui font sens, non seulement auprès des administrations opérant en milieu rural (et des opérateurs privés des filières agricoles), mais aussi au sein des arènes politiques villageoises. Les organisations intermédiaires, qui jouaient auparavant un rôle central dans la coordination et la gestion des projets de développement (assemblée et comité exécutif de l'*ejido*, comités régionaux de la Confédération Nationale Paysanne, CNC), se trouvent ainsi, du fait de l'érosion des bases corporatives de l'Etat-parti et de la diversification juridique des catégories d'acteurs locaux, confrontées à une perte de légitimité et soumises à la concurrence d'initiatives multiples, individuelles et collectives, émanant de ces acteurs et dirigées vers une diversité de guichets en augmentation régulière.

La multiplication des programmes publics et privés d'assistance au milieu rural, l'individualisation des formes et des modalités d'assignation de cette assistance, ainsi que la diversification des cadres institutionnels et organisationnels de son accès brouillent la cohérence des interventions publiques, au risque de les rendre antagoniques, entre elles et avec les stratégies de diversification des revenus déployées par les familles rurales. Les normes opératoires de PROGRESA-OPORTUNIDADES imposent ainsi la présence continue au village des mères de famille récipiendaires des bourses scolaires et des appuis sanitaires, alors que la migration pendulaire est devenue une composante centrale des stratégies de reproduction sociale des ménages paysans (*cf. infra*) ; la délivrance des subventions de PROCAMPO est de même conditionnée à la présentation du titre foncier ou d'un bail dûment établi, quand ces titres sont devenus un moyen privilégié – et presque exclusif dans le contexte de tarissement du crédit formel – d'accès des jeunes ruraux aux prêts qui supportent la migration internationale, via leur mise en gage par les parents propriétaires auprès des usuriers locaux (Léonard *et al.*, 2005).

³⁵ La réalisation du programme PROCEDE a permis d'étendre considérablement les bases cadastrale et fiscale des municipes ruraux, en y incorporant les zones habitées des *ejidos*. En contrepartie de l'actualisation et de la bonne tenue des registres de propriété, les municipalités sont habilitées à employer une part de leurs ressources fiscales dans des plans de développement qu'elles auront conçus de façon autonome.

³⁶ Le Registre Agraire National reconnaît ainsi des *ejidatarios* titulaires, héritiers des bénéficiaires de la réforme agraire, des *poseionarios*, qui disposent d'un titre parcellaire, mais pas d'une voix dans les affaires portant sur les ressources collectives (parcours, forêts, gravières), les *avecindados*, qui possèdent un titre dans la zone résidentielle de l'*ejido* et peuvent prétendre de ce fait à l'acquisition d'une parcelle cultivable, et les résidents sans statut officiel et sans accès formel au foncier de l'*ejido*, qu'il soit agricole ou bâti, voir Pérez Castañeda (2002).

4. Une profonde recomposition de l'économie familiale rurale

La résistance des familles rurales mexicaines au profond processus de polarisation de l'agriculture nationale et à la croissance des écarts régionaux, simultanément compensé et accentué par les nouvelles modalités de l'action publique (en particulier les programmes PROCAMPO, PROGRESA-OPORTUNIDADES), ne peut se comprendre que par la prise en compte des transferts financiers privés sans lesquels les tensions économiques et sociales auraient été autrement plus critiques. Par leur ampleur, ils ont agi comme une soupape de sécurité en réponse à la dégradation du revenu moyen et à la croissance des inégalités. Ces transferts ont logiquement contribué à un refaçonnement de la physionomie de l'économie familiale rurale qui relève de plus en plus d'un fonctionnement « d'archipel » (Quesnel & del Rey, 2005), articulant des registres d'activités, de revenus et de localité composites.

La généralisation sociale et spatiale de la migration internationale

Durant la période 1988-2003, les transferts migratoires (ou *remesas*) vers le milieu rural ont crû à un rythme annuel de 22,5% en pesos courants. Leur évolution en valeur réelle (pesos 1993) n'en est pas moins impressionnante avec un triplement, de 5,35 milliards de pesos en 1990 à 17,3 milliards en 2003, soit la moitié du total transféré annuellement par les migrants mexicains tous milieux confondus (d'origine urbaine et rurale). Ce niveau exceptionnel représente l'équivalent de 57% du budget public de développement rural au sens large (cf. supra et tableau 2) et 168% du montant total assigné au programme de lutte contre la pauvreté³⁷.

La distribution spatiale de ces flux s'est également considérablement modifiée. Alors que les migrations internationales concernaient principalement les états de l'Ouest et du Nord du pays jusqu'au début des années 1990 (Massey *et al.*, 1987), le processus d'ouverture économique semble avoir impulsé et soutenu l'incorporation de nouveaux bassins de main-d'œuvre et de nouveaux profils sociologiques au marché de travail nord-américain : les régions du Centre et du Sud qui, traditionnellement, étaient articulées aux centres industriels de la vallée de México et aux zones d'extraction pétrolière du Golfe du Mexique, participent désormais activement à la croissance des dynamiques migratoires vers les marchés de travail de la frontière nord et des Etats-Unis (Quesnel & del Rey, 2005). En 2003, les états du Sud et du Centre ont ainsi reçu près de 45% du total des transferts migratoires effectués depuis les Etats-Unis, alors qu'ils comptaient pour moins de 17% treize ans plus tôt (cf. tableau 4).

De ce fait, si l'accroissement de ces flux financiers constitue aujourd'hui un phénomène majeur de l'économie mexicaine dans son ensemble –les *remesas* sont le deuxième poste de recettes extérieures après le pétrole–, son impact revêt une dimension particulièrement importante dans les régions de forte concentration de la population paysanne. Les statistiques officielles présentées dans le tableau 4 ne permettent pas de distinguer la répartition de ces transferts entre milieux urbain et rural³⁸ ; néanmoins, les tendances qu'elles mettent en évidence sont suffisamment nettes pour souligner la place centrale qui a été acquise par ce type de ressource dans la formation du revenu des ménages et dans le fonctionnement de l'économie rurale. Le montant moyen des transferts rapporté à la population régionale a ainsi été décuplé entre 1990 et 2003 dans les états du centre et du sud du pays, avec des croissances annuelles de 11% et 14%, soit le double ou le triple des régions de migration traditionnelle. Les transferts *per capita* qui y étaient auparavant de cinq à dix fois inférieurs aux volumes observés dans le Nord-Ouest et dans l'Ouest sont désormais doublés par rapport au Nord-Ouest et ne sont plus inférieurs que de moitié aux *remesas* moyennes de l'Ouest, qui demeure la région la plus engagée dans la migration internationale (tableau 4).

³⁷ Exprimé en dollars US, le niveau des *remesas* était de 14 milliards en 2003, dont 50% environ dirigés vers le milieu rural. En 2004, leur montant a augmenté de 19% pour atteindre 16,6 milliards de dollars au niveau national (*La Jornada*, 01/02/2005), soit probablement plus de 8,5 milliards pour le seul milieu rural – équivalents à 22,7 milliards de pesos de 1993, quand le budget 2004 de OPORTUNIDADES est resté inférieur à 10 milliards (9,92 milliards de pesos de 1993).

³⁸ Rello (2004), sur la base des résultats de l'Enquête nationale sur les budgets des ménages (ENIGH, 2002), estime le montant des transferts migratoires vers le milieu rural à 49% du total national en 2003, alors que la population rurale ne représente plus que 28% de la population totale du pays.

Tableau 4 : Evolution des montants et de la distribution régionale des transferts migratoires globaux* entre les grands ensembles régionaux, 1990-2003

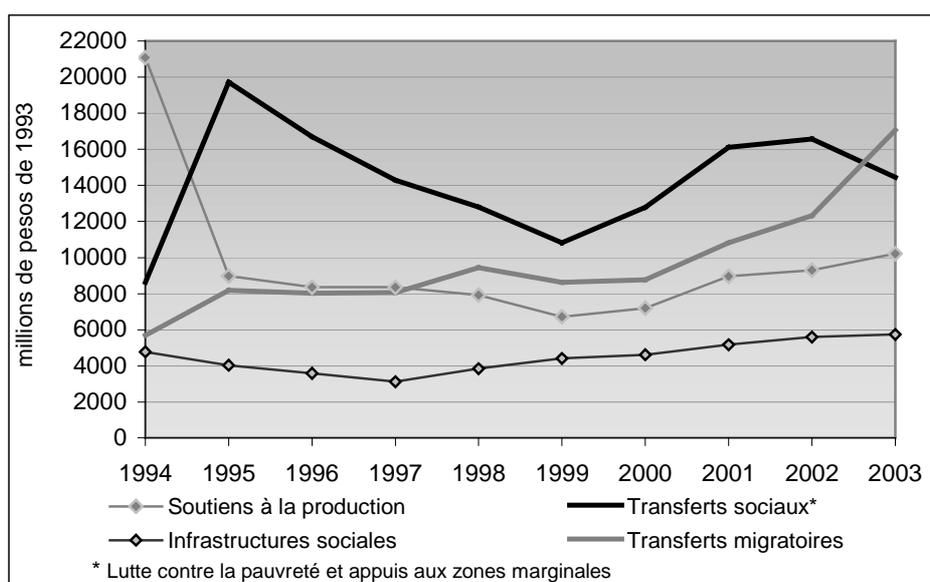
Millions de pesos 1993		1990	1995	2001	2003	Taux 1995/2003
Total national	Montant	6155,037	16533,427	22604,042	35393,368	9,98
	Pesos/habitant	86,40	201,89	260,36	372,56	7,96
Nord-Ouest	Montant	626,643	780,378	1387,888	1334,496	6,94
	% régional	10,18	4,72	6,14	3,77	-2,77
	Pesos/habitant	104,33	111,50	181,06	158,96	4,53
Nord-Est	Montant	623,375	1321,021	2283,008	2311,260	7,24
	% régional	10,13	7,99	10,10	6,53	-2,49
	Pesos/habitant	66,77	105,88	201,70	162,27	5,48
Ouest	Montant	3462,381	7954,232	7723,801	14020,267	7,34
	% régional	56,25	48,11	34,17	39,61	-2,40
	Pesos/habitant	202,08	434,03	383,40	666,77	5,51
Centre	Montant	648,970	3075,217	4839,525	8304,207	13,22
	% régional	10,54	18,60	21,41	23,46	2,95
	Pesos/habitant	32,79	133,87	191,84	300,03	10,61
Sud	Montant	396,202	2263,426	4649,651	7178,696	15,52
	% régional	6,44	13,69	20,57	20,28	5,04
	Pesos/habitant	20,88	107,17	206,98	303,44	13,89

* tous milieux, urbain et rural confondus.

Sources : Banco de México, <http://www.banxico.org.mx> ; INEGI, recensements 1990 et 2000, comptage de population 1995

Au total, les transferts migratoires ont à eux seuls compensé la réduction ou la stagnation du budget public de développement rural sur la période 1994-2003 (cf. figure 7) et ils ont permis de ramener les transferts globaux vers le milieu rural à un niveau du PIB sectoriel proche de celui qu'ils avaient avant la ratification de l'ALENA (cf. figure 8).

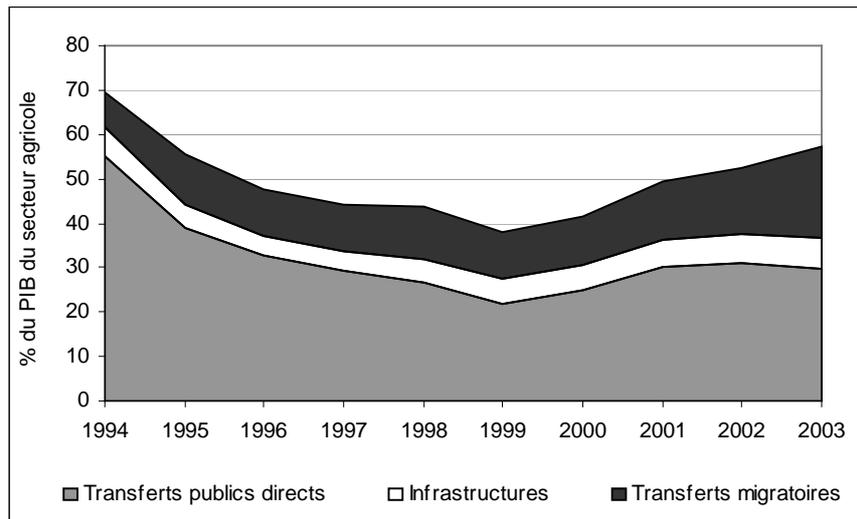
Figure 7 : Evolution des transferts publics et des transferts migratoires vers le milieu rural, 1994-2003



Sources : Banco de México, *Informes anuales* ; Rello (2004) ; Rosenzweig (2003) ; SHCP/Ramo 033

En 2003, la somme des différents programmes publics et des transferts migratoires vers les zones rurales représentaient un niveau équivalent à 57,8% du PIB du secteur agricole³⁹ contre 69,3% avant le processus d'intégration économique. Cette baisse modérée renvoie en revanche à un changement plus radical dans la composition de ces transferts : les seuls transferts publics ne « pèsent » plus que 36,8% du PIB sectoriel contre 61% en 1994 (figure 8).

Figure 8 : Evolution des transferts vers le milieu rural en pourcentage du PIB du secteur agricole



Sources : Tableau 2 et Banco de México, *Informes anuales*, <http://www.banxico.org.mx>

Une transformation profonde des bases de reproduction économique des familles paysannes

L'étude menée par Rello (*op. cit.*) à partir de l'Enquête nationale sur le revenu de ménages (ENIGH, 2002) permet de cerner plus précisément l'impact des transferts publics et privés dans la formation du revenu des familles paysannes selon leur niveau de ressources (voir tableau 5).

Sur un plan général, les activités agricoles (autoconsommation, productions commercialisées et salaires agricoles) ne représentaient plus, en moyenne, que 21,5% du revenu total des ménages ruraux en 2002 (contre près de 50% en 1992). Cette évolution radicale traduit la chute drastique du revenu tiré des productions commercialisées. Les activités agricoles restent néanmoins significatives (38,8%) pour les familles les plus pauvres (quintile inférieur), du fait notamment du recours au salariat⁴⁰. En ce qui concerne les autres revenus, en revanche, la part représentée par les transferts publics ou privés apparaît en augmentation régulière. Dans le cas du quintile le plus pauvre, elle a même dépassé les activités non agricoles plus classiques, tels que le petit commerce ou l'artisanat.

³⁹ Comme nous l'avons vu *supra* : 30,4 milliards de pesos de 1993 de transferts publics et 17,3 milliards de *remesas* vers les zones rurales, pour un PIB agricole moyen de 82,6 milliards de pesos de 1993 (sur la période 2000-2003).

⁴⁰ Les 20% les plus pauvres de l'échantillon appartiennent entièrement au groupe « pauvreté absolue » qui correspondait en 2002 à 34% des ruraux (8,6 millions de personnes), auxquels s'ajoutent 33% de ruraux (8,4 millions) vivant en situation de « pauvreté relative ». 65% des pauvres « absolus » vivent en milieu rural. Les seuils de pauvreté sont calculés par un Comité technique pour la mesure de la pauvreté (CTMP), dont la fonction est d'élaborer les méthodologies d'évaluation de la pauvreté. Il définit la pauvreté absolue ou extrême en référence à un panier alimentaire couvrant les besoins nutritifs essentiels ; la pauvreté relative ou modérée correspond aux familles pouvant accéder à ce panier alimentaire, mais pas à d'autres biens élémentaires, tels que les vêtements, les médicaments, les frais d'éducation scolaire ou les coûts de transport.

**Tableau 5 : Evolution des sources de revenu des familles rurales
1992-2002**

	Familles pauvres (quintile inférieur)		Moyenne des autres quintiles	
	1992	2002	1992	2002
Productions commercialisées	22	11	31,4	9,2
Autoconsommation	16,1	5,9	7,2	2,6
Salarial agricole	19,7	21,9	10,8	9,7
Total activités agricoles	57,8	38,8	49,4	21,5
Activités non agricoles	20,7	24	30,1	44,8
Total transferts directs	4,1	26,3	7,4	14,9
Autres	15,9	11,8	13,1	18,8
Total revenus non agricoles	42,2	61,2	50,6	78,5

Source : CESOP (2004), d'après Banque Mondiale (2004)

Le tableau 6 met en évidence cet accroissement continu de la part des transferts dans la formation du revenu rural entre 1992 et 2002, cette participation passant de 7 à 16,5% du total à l'échelle nationale et de 4 à plus de 26% dans le cas des familles les plus pauvres.

**Tableau 6 : Place des transferts privés et publics
dans la formation du revenu des familles rurales (1992-2002)**

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Moyenne des familles rurales						
Transferts migratoires	2.7	3.5	5.9	6.3	5.1	5.9
Autres transferts privés	4.1	4.5	5.0	6.1	6.1	4.4
<i>Total des transferts privés</i>	6.8	8.0	10.9	12.4	11.2	10.3
PROCAMPO		4.8	2.3	1.2	1.7	2.8
PROGRESA/OPORTUNIDADES				0.4	2.7	3.2
Autres transferts publics	0.2	0.5	0.3	0.2	0.2	0.2
<i>Total transferts publics</i>	0.2	5.3	2.6	2.8	4.6	6.2
Total transferts	7.0	13.3	13.5	15.2	15.8	16.5
Familles pauvres (quintile inférieur de consommation)						
Transferts migratoires	0.6	1.4	1.6	2.3	1.9	3.8
Autres transferts privés	3.0	3.6	3.8	4.7	6.3	5.5
<i>Total des transferts privés</i>	3.6	5.0	5.4	7.0	8.2	9.3
PROCAMPO		5.8	5.0	3.0	3.0	4.7
PROGRESA/OPORTUNIDADES				2.4	10.0	12.0
Autres transferts publics	0.5	1.0	1.1	0.9	0.7	0.3
<i>Total transferts publics</i>	0.5	6.8	6.1	6.3	13.7	17.0
Total transferts	4.1	11.8	11.5	13.3	21.9	26.3

Source: Rello (2004) et Banque Mondiale (2004), d'après les enquêtes nationales sur le budget des ménages (ENIGH), 1992-2002

Les transferts migratoires ont représenté en moyenne près de 6% du revenu moyen total en 2002, soit autant que les ressources provenant des appuis publics directs (6,2%). L'impact des différents types de transferts varie cependant considérablement selon la situation des familles. Les programmes publics sont essentiels pour les ménages pauvres et fournissaient 17% du revenu total du quintile inférieur en 2002 (dont 12% pour le seul programme OPORTUNIDADES), contre moins de 4% pour les transferts migratoires.

L'enquête ENIGH de 2002 révèle par ailleurs l'importance, souvent sous-estimée, des transferts privés effectués dans l'espace national, en particulier sous la forme de salaires perçus dans les grands bassins d'emploi urbain (ville de México, districts d'assemblage industriel de la frontière nord), mais aussi dans les aires d'agriculture commerciale intensive du Nord-Ouest ou de l'Ouest, où les circuits de recrutement de main-d'œuvre se sont considérablement diversifiés et étendus en direction des états du sud et du sud-est du pays (Lara, 1997).

On peut légitimement considérer que cette évolution radicale a joué un rôle central dans l'amortissement des « externalités négatives » du processus d'intégration au marché nord-américain, en compensant l'érosion des revenus agricoles qui en a découlé. Après le choc associé à la crise financière de 1995, ce sont ces transferts qui ont permis la stabilisation puis la diminution des indices de pauvreté qui avaient culminé en 1997-98.

Conclusion

En quinze années de libéralisation économique, dont dix ans d'intégration commerciale mise en œuvre dans le cadre de l'Accord de libre-échange, la physionomie de l'agriculture et des territoires ruraux mexicains a été bouleversée. La « *surprenante résistance de l'agriculture* » mise en avant dans le débat sur le bilan de l'ALENA est ainsi avant tout le résultat de la résistance des analyses englobantes qui occultent une profonde recomposition structurelle et géographique.

Les politiques intégrées de la période antérieure, qui avaient clairement montré leurs limites, ont été remplacées par des politiques d'un nouveau type qui révèlent la *segmentation* croissante de l'action publique : ciblée sur des catégories d'agents de plus en plus précises, démultipliée en de nombreux programmes et opérateurs, à des échelles d'intervention plus nombreuses, et faisant de surcroît appel à des maîtres d'œuvre dont tous ne relèvent pas nécessairement des administrations publiques (ONG).

Cette nouvelle configuration a été marquée par un réinvestissement de l'État qui a pesé de tout son poids pour accompagner l'ajustement lié au nouvel environnement économique et institutionnel. Mais le processus de changement a également bénéficié de l'extraordinaire « aubaine géopolitique » que constitue une frontière commune avec la première puissance économique mondiale. Ainsi, avec 10 milliards de dollars US courants de transferts publics et 7 milliards de dollars de transferts privés liés à la migration aux États-Unis (pour l'année 2003), équivalant à 60% du PIB agricole, le monde rural mexicain s'est ajusté, non sans craquements et au prix du maintien d'une pauvreté persistante, mais sans ruptures majeures, brutales et irrémédiables. Dans cette perspective, les mobilisations massives des années 2002 et 2003, avec notamment le mouvement « *El campo no aguanta mas* » (« les campagnes n'en peuvent plus »), sont plus le résultat de la contestation des secteurs agro-industriels affectés par l'ouverture et surtout les nouvelles règles de l'OMC (secteurs bovin, porcin, avicole et sucrier) que celle des petits producteurs dont l'organisation est plus difficile. Ces mobilisations qui pèsent néanmoins dans le jeu politique national, et qui sont en partie instrumentalisées dans ce cadre, doivent pourtant être ramenées à une dimension essentiellement conjoncturelle, ce qui n'hypothèque pas d'autres réactions qui pourraient à l'avenir être justifiées par un changement de contexte macro-économique et géopolitique.

Cependant, cette manne financière des transferts publics et privés a aussi contribué à un changement structurel profond, confortant des tendances antérieures et creusant les écarts entre une frange d'agriculture intégrée aux marchés, jouant sur les gains de productivité nécessaires à l'insertion internationale croissante, et une « masse » d'agriculture paysanne, principalement ancrée dans le Centre et le Sud du pays, qui se voit proposer une assistance de type social. Cette dimension géostructurelle des processus de recomposition liés à l'intégration économique a une traduction politique large, en termes de fracture entre un Nord et un Ouest « utiles », et un Sud principalement agraire, qui est perçu comme une source de problèmes ; elle pose de nouveaux enjeux pour un Etat national dont la légitimité est mise à mal par le dévoiement, puis l'abandon, du projet révolutionnaire qui avait fondé son développement au long du XX^e siècle.

Cette évolution, qui n'est pas sans poser d'évidents problèmes en terme de durabilité, dans l'acception large du terme, s'accompagne de mutations importantes de la ruralité mexicaine. Du fait de la place des activités non agricoles dans les revenus des exploitations, on peut difficilement aujourd'hui raisonner comme auparavant en termes de « systèmes de production », dont il conviendrait d'accompagner le changement technique. Désormais c'est bien de systèmes composites et multilocalisés d'activités et de revenus dont il s'agit, qui impliquent de rénover entièrement l'analyse et la conception des appuis. Parallèlement, ce poids croissant des activités hors de l'exploitation et de la localité rurale, la mobilité accrue et de plus en plus prolongée des ruraux, remettent en question la localisation des centres de pouvoir et de décision au sein des familles et des communautés rurales, alors que l'extrême ciblage des transferts publics, les défauts de coordination entre les agences chargées de leur mise en œuvre, ainsi que le nouveau cadre institutionnel posé par les politiques de décentralisation, accordent une importance renforcée aux jeux des acteurs individuels et à leur « capacité d'agence ».

Au-delà des incompatibilités formelles entre les différents registres de normes opératoires portées par les différentes institutions publiques et les pratiques qui se développent et se recomposent au sein des familles paysannes, ce qui est en jeu c'est bel et bien la mise en cohérence des interventions publiques avec les enjeux locaux et territorialisés de la reproduction sociale des ménages et des collectivités rurales. La *segmentation* des politiques publiques et leur efficacité en termes de ciblage ont en effet pour contrepartie une dilution des dynamiques locales d'action collective, au profit d'un renforcement du rôle de la famille dans l'organisation et la coordination économique, notamment dans sa configuration nouvelle en forme « d'archipel » associant des revenus et des activités issus de lieux différents. Or, les organisations familiales se trouvent dans le même temps considérablement fragilisées par la généralisation des migrations longues, qui constituent à la fois une source essentielle de revenus et un facteur potentiel de dislocation des économies domestiques : comment stabiliser en effet les transferts privés intra-familiaux, quand les perspectives de rémunération du travail agricole et de réinsertion des jeunes migrants sur l'exploitation familiale s'amenuisent avec l'ouverture commerciale ?

Ces nouveaux enjeux sont bien sûr spécifiques du fait de leur ancrage dans l'historicité de la ruralité mexicaine et de sa trajectoire longue période. Mais ils sont aussi génériques dans la mesure où ils posent la question de la transition accélérée des économies rurales des Suds dans le contexte de libéralisation et d'intégration économiques. Simultanément, ils posent aussi la question du devenir de la grande majorité de ces agricultures qui n'ont définitivement, ni la possibilité de mobiliser des ressources fiscales significatives, ni de « bénéficier » des transferts monétaires de millions de migrants, pour accompagner leur changement.

Bibliographie

Appendini K., 2001 – *De la milpa a los tortibonos. La restructuración de la política alimentaria en México*, México, El Colegio de México, 290 p.

Appendini K., 2003 – *Todavía está el Estado : los nuevos arreglos institucionales para el campo*, communication au *Seminario sobre el Estado Mexicano: Herencias y Cambios*, México, CIESAS, 30 oct. 2003.

Audley J.J., Papademetriou D.G., Polaski S., Vaughan S., 2003 - *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 94 p.

Barkin D., King T., 1970 – *Desarrollo económico regional (un enfoque por cuencas hidrológicas de México)*, México, Siglo XXI.

von Bertrab A., 2004 – *El efecto de la liberalización económica en los pequeños productores de maíz en México*, *Comercio exterior*, vol. 54 (11) : 758-769.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), 2004 – *El impacto de las remesas familiares en México y su uso productivo*, México, H. Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/>

Cordera Campos R., Lomelí Vanegas L., 1999 – El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural, Informe para la Oficina Regional de la FAO para América Latina, *Seminario Latinoamericano Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural*, RIMISP-FAO, Santiago de Chile,

Dresser D., 1994 – Bringing the Poor back In : national Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation, in W. Cornelius, A. C. Craig & J. Fox (eds.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The national Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego, pp. 145-160.

de Ferrandi D., Perry G.E, Foster W., Lederman D., Valdés A., 2005 - *Beyond the City. The Rural Contribution to Development*, Washington DC, The World Bank, 336 p.

Hoffmann O., 1997 – L'*ejido*, laboratoire des pratiques sociales et fondement de la ruralité contemporaine au Mexique, in J.-M. Gastellu & J.-Y. Marchal (eds.), *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XX^e siècle*, Paris, Orstom Editions, pp. 401-416.

de Ita Rubio A., 2003 – Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa, communication au *Second North American Symposium on Assessing the Environmental Effects of Trade*, México, 25-26 mars 2003,
http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Impactos-liberalizacion-comercial-Sinaloa_es.pdf

Juárez B., Arceo M., 2004 – *Mexico Solid Wood Products Annual Report*, GAIN Report n° MX4120, USDA Foreign Agricultural Service.

Krippner G., 1997 – The politics of Privatizations in Rural Mexico, *Politics & Society*, vol. 25 (1): 4-33.

Lara S., 1997 – *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana*, Mexico, Procuraduría Agraria-Juan Pablos Ed.

Landázuri G., 1995 – El Programa Nacional de Solidaridad en el imaginario social, *Cuadernos Agrarios*, 11-12, pp.135-147.

Lederman D., Maloney W.F., Servén L., 2005 – *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Palo Alto, Stanford University Press – Washington DC, The World Bank, 407 p.

Léonard E., 2005 - *Les nouveaux cadres d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques : segmentation ou fragmentation ? Le cas mexicain, 1990-2004*, Document de travail, Montpellier, IRD, 21 p.

Léonard E., Quesnel A., del Rey A., 2005 – Migration, patrimonialisation familiale et développement local en milieu rural mexicain. L'*ejido* et la régulation des relations intergénérationnelles, *Economie Rurale*, n° thématique « Transmission du patrimoine en agriculture et politiques publiques », à paraître.

Losch B., Laudíé N., Varlet F., Ruf F., 1997 - *Politiques publiques et agriculture. Une mise en perspective des cas mexicain, camerounais et indonésien*, Montpellier, Cirad, collection Repères, 166 p.

Mackinlay H., 1991 – La política de reparto agrario en México (1917-1990) y la reformas al artículo 27 constitucional, in *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-I, pp. 117-167.

Mackinlay H., 2004 – Los empresarios agrícolas y ganaderos y su relación con el Estado mexicano en la época del Partido revolucionario institucional, *Polis*, n°4, UAM-Iztapalapa, pp. 113-143.

Massey D. S., Alarcón R., Dutæn J., González H., 1987 – *Return to Aztlán. The Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley, University of California Press.

Merino Pérez L., 2001 – Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales, *Estudios Agrarios*, 18 : 75-115.

Passel J. S., 2005 – *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Washington D.C., Pew Hispanic Center, <http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>

Pérez Castañeda J. C., 2002 – *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, Mexico, Ed. Palabra en Vuelo.

OCDE, 1997 – *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE.

Quesnel A., del Rey A., 2005 – La construcción de una economía familiar en archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 58.

Rello F., 2004 – Evolución de la pobreza rural en México y la reforma de la política rural, communication au colloque *Espacios rurales, políticas públicas y entorno global. Discutiendo con Arturo Warman*, CIESAS-FAO-IRD, México, 25-26/10/2004.

Rosenzweig A., 2003 – Changes in Mexican Agriculture Policies, 2001-2003, communication au 9th *Policy Disputes Information Consortium Workshop*, Montréal, 23-26 avril 2003, <http://www.farmfoundation.org/farmpolicy.htm>

Rosset P., à paraître – *Agricultural Subsidies and Trade Issues : The Key Alternatives*, CENSA – CECCAM, mimeo, 56 p.

Rubio B., 2004 – La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano, *Comercio exterior*, vol. 54 (11) : 948-956.

Sadoulet E., de Janvry A., Davis B., 2001 – Cash Transfer Programs With Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico, *World Development*, vol. 29 (6) : 1043-1056.

Scott, J., 1999 – Análisis del programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA): México, *Seminario Latinoamericano Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural*, RIMISP-FAO, Santiago de Chile.

Soloaga I., 2003 - National Report Mexico, *Roles of Agriculture Project International Conference*, Rome, 20-22 Octobre 2003.

Vidal G., 2004 – El crecimiento por medio de la exportación de manufacturas, el avance de la reforma económica y las grandes empresas, in G. Vidal (Coord.), *México y la region Amércia del Norte, problemas y perspectivas*, México, UAM – INTAM – Cámara de Diputados – Porrúa, pp. 53-78.

World Bank, 2004 – *Poverty in Mexico: an Assessment of Trends, Conditions and Government Strategy*, Report 28612-ME, Washington D.C.

Yunez Naude A., Dyer G., 2004 – The Effects of NAFTA and Domestic Reforms in the Agriculture of Mexico : Predictions and Facts, communication au *Séminaire ACRALENOS*, Montpellier, 19-20 novembre 2004.

Zahniser S., Coyle W., 2004 – *U.S-Mexico Corn Trade During the NAFTA Era: New Twists to an Old Story*, Report from the Economic Research Service, USDA.