

Colloque LAIOS - AFSP « Cultures participatives »

**La « Communauté Indienne Participative » : de quelques usages dans la politique mexicaine**

**David Dumoulin<sup>1</sup> et Aurélia Michel<sup>2</sup>**

**Résumé :**

Parmi les figures véhiculées par le néolibéralisme pour légitimer une gestion et une politique du local, la Communauté indienne est associée à la participation comme forme de démocratie consensuelle et figure de l'autonomie. Ainsi, sont essentialisées des pratiques politiques censées agir sur le local et s'intégrer dans un ordre politique international qui les sollicite. L'article tente, en utilisant l'exemple mexicain, de déconstruire cette figure de la Communauté Indienne Participative et ses usages, tant au niveau national qu'au niveau local, pour l'interroger sur la nature de la « participation » qu'elle évoque.

L'analyse se fonde sur une archéologie de la Communauté Indienne Participative : pour les régimes nationaux mexicains, elle fut d'abord une figure du local qui renvoie immédiatement à un ordre national ou international, puis une figure de la participation utilisée pour mieux contrôler et dépolitiser, et enfin une figure complexe qui associe essentialisation des acteurs à la libéralisation politique par la décentralisation. Cette dernière nous amène à s'interroger sur les attributs d'autonomie et de démocratie que l'on associe à la Communauté Indienne Participative, à travers les effets de cette figure dans deux régions indiennes mexicaines. D'abord, on y constate l'instrumentalisation de la figure de la CIP de la part des élites locales pour légitimer leur pouvoir politique, cultivant ainsi une confusion entre « autonomie » et « empowerment ». Ensuite, on constate dans ces deux cas que la figure « démocratique » habilite en réalité des modes politiques de types communautaires qui s'intègrent très bien dans une conception néolibérale du politique, c'est à dire qui assimilent participation économique rationalisée et contrôle populaire sur le pouvoir à la démocratie participative.

---

<sup>1</sup> politologue, Doctorat Sciences Po Paris nov. 2003, post-doctorant au National Center for Competence in Research North-South à l'IUED, Genève et chercheur associé au CREDAL (CNRS/Univ. Paris3), david.dumoulink@wanadoo.fr

<sup>2</sup> historienne, ATER Université de Paris 7-Laboratoire SEDET, Thèse (nov. 2004) : « Le modèle communautaire dans l'Etat-nation capitaliste, étude des sociétés zapotèques de l'isthme de Tehuantepec (Mexique) au 20<sup>e</sup> siècle. », aureliamichel@wanadoo.fr

Dans la nébuleuse actuelle des discours sur la participation politique, la communauté est devenue une figure omniprésente de l'expression démocratique. La « participation communautaire » est aussi utilisée pour adouber de sa légitimité un grand nombre de programmes ou de mobilisations. Deux types de discours se rejoignent aujourd'hui de manière ambiguë dans leur rejet de l'Etat central : d'une part la critique de la démocratie délégative accompagnée de la volonté d'approfondissement de la citoyenneté démocratique (néo-zapatisme et certains altermondalistes), et d'autre part le discours de la bonne gouvernance et de la coopération internationale cherchant à trouver des courroies de transmission efficaces et légitimes pour leurs programmes. La notion de « démocratie communautaire », malgré de fortes références historiques (Grèce antique, Etats-Unis), a longtemps été bannie des discours officiels où la démocratie était pensée dans le cadre des Etats-nations. Il n'est pas question ici d'aborder une notion aux usages si complexes, mais plutôt d'aborder une figure plus restreinte, celle de la communauté indigène comme instance de « participation », avec toutes les ambiguïtés que peut revêtir cette notion. **La réflexion se fera ici** à partir du cas mexicain et en s'appuyant sur deux études de « communautés indiennes » : dans la forêt lacandonne au Chiapas et dans l'isthme de Tehuantepec (Oaxaca).

La figure de la « **communauté indienne participative** » (CIP) dont il sera question, est emblématique des ambiguïtés de cette nouvelle quête de participation puisque son projet de renouveau est basé sur des référents longtemps délaissés par les discours démocratiques : la recherche d'une authenticité basée sur la tradition et sur l'ordre politique local. L'engouement pour cette figure est le plus souvent celui d'acteurs poursuivant des objectifs de modernisation universaliste, mais qui cherchent une légitimité dans l'autochtonie, le local et, partant, l'ethnique ; dans une forme d'hybridité ne respectant plus la dichotomie moderne/traditionnel. Cette figure de la communauté indienne participative définit de manière performative et homogénéisante une entité sociale à laquelle on prête des caractéristiques implicites : c'est bien les connotations de proximité, de simplicité, de clarté de ses frontières, et de transparence de la société locale à elle-même, qui semblent justifier l'excellence de la participation, loin de la complexité du système de la démocratie représentative des Etats-nations. Les qualités additionnelles reconnues à cette figure générale de la CIP et les modes d'instrumentalisations peuvent varier. Au Mexique, c'est durant les années 1990 que se parachève la figure politique de la « CIP » contemporaine, en ajoutant les qualités qui n'étaient qu'éparses dans les usages des étapes précédentes : l'ethnicisation, la supériorité gestionnaire du « local », l'unité territoriale de développement durable<sup>3</sup>.

De plus, alors que la contribution des pratiques de cette CIP à la démocratie reste tout à fait problématique, le sens même de l'adjectif « participatif » peut renvoyer à des pratiques très diverses où la dimension économique est souvent prégnante. La participation ne doit pas être pensée seulement comme un principe interne aux communautés, mais aussi comme le moyen de faire « participer » ce collectif à la nation ou la société mondiale. C'est pourquoi la figure contemporaine de la CIP doit être pensée dans son ambivalence, dans sa plasticité révélée par ces usages concurrents, dans sa sédimentation. Ces ambiguïtés sont d'ailleurs courantes dans la grammaire politique contemporaine qui a émergé de l'opposition au modèle étatiste-populiste précédent et de l'ensemble de ces pratiques politiques : « communautés de base », autonomie, ONG, reconnaissance de nouvelles identités, citoyenneté individuelle, et « société civile ». Toutes ces figures ont été à la fois utilisées par des populations dominées pour renforcer leur pouvoir politique, et par des acteurs externes pour mieux asseoir leur contrôle politique sur les ruines des institutions étatistes-populistes.

---

<sup>3</sup> Une réflexion d'une grande clarté : Alain BOURDIN, *La question locale*, Paris, PUF, 2000.

Nous considèrerons ici que la figure de la CIP est déjà une interprétation -positive- des pratiques politiques locales, qu'elle se prête à de multiples instrumentalisation et qu'elle possède d'évidentes connotations généralisantes et essentialisantes<sup>4</sup>. C'est pourquoi nous analyserons les *usages* politiques qui sont faits de cette figure pour servir différents projets, et les *impacts* que ces usages peuvent avoir sur la construction d'un ordre politique local ainsi que national. Cela permettra d'illustrer l'ambivalence du mot « participation », tout en interrogeant deux exemples de cas locaux pour cerner dans quelles mesure les pratiques de participation politiques locales peuvent renvoyer à des formes démocratiques.

La première partie sera consacrée à esquisser une archéologie des *usages politiques* de la CIP, en évoquant le projet de construction d'un ordre politique national que ces usages servaient, ainsi que leur impact sur l'ordre politique local. La seconde partie sera centrée sur l'ordre politique local censé incarner cette figure de communauté indienne participative. Les cas lacandons et zapotèques serviront alors pour illustrer les usages internes de la CIP, leur impact, ainsi que pour analyser la nature des pratiques participatives existantes.

<b>I-</b> Usages et impacts locaux de la CIP par l'Etat mexicain au XXe siècle :
--

La Communauté Indienne Participative est une figure de l'ère néolibérale, mais elle repose sur trois caractéristiques profondes de l'ordre politique mexicain contemporain, dont les bases remontent à la Révolution de 1910, et à partir desquelles la CIP se réfère, s'affilie ou rejette le processus politique mexicain : l'utilisation du local comme projection de l'ordre politique national, le patrimoine comme arène de participation politique, et la prise en compte de la composante indienne dans le projet social de l'Etat.

### **La communauté participative de Cardenas : l'ejido**

D'abord, on retrouve dans la CIP de la fin du siècle l'idée que le cadre de la « communauté », collectivité sociale de petite échelle et fondée sur le partage d'un bien commun, est le cadre idéal de la réalisation de la politique nationale. Cette idée est déjà la base de la politique du président Cardenas (1934-1940) qui fonde l'Etat-Nation mexicain contemporain.

La projection de la politique nationale sur de petites unités locales communautaires est une idée clé du régime du Président Cardenas, qui met en place, vingt ans après, les principes qui avaient émergé de la révolution mexicaine et des soulèvements paysans. En effet, l'article 27 de la constitution Révolutionnaire e 1917 trouve une première application légale sous l'action de Cardenas, qui met en place les modalités de son application. Pour Cardenas, la construction de la nation politique passe par la nationalisation des ressources (terres, pétrole, entre autres) et la redistribution des ressources, notamment par la Réforme Agraire.

Ainsi, la réforme agraire s'inscrit dans un projet progressiste social. La terre doit être distribuée de façon privilégiée sous la forme d'entités collectives appelées « ejidos », en référence aux terres collectives des communautés villageoises d'Espagne et d'Amérique espagnole. De cette manière, la mise ne place des ejidos par morcellement des grands

---

<sup>4</sup> Bien entendu, si la figure n'avait aucun reflet dans les pratiques locales, les usages n'aurait pas été aussi prolifiques.

domaines fonciers et dotations aux groupes paysans permet à l'Etat mexicain de construire une légitimité dans les campagnes, en y fondant un ordre national<sup>5</sup>.

Or, l'ejido désigne à la fois l'ensemble des terres qui sont attribuées, le groupe qui en bénéficie, et enfin les institutions qui les gèrent. Ces dernières sont établies par la Loi Agraire qui sera publiée en 1942. Elles désignent l'assemblée générale des membres de l'ejido comme autorité souveraine qui élit à son tour l'équipe de direction (secrétariat ejidal) et une instance de contrôle (comité de surveillance). Cette configuration institutionnelle reprend l'idée d'une assemblée villageoise communale comme source de souveraineté, mais la formalise et la démocratise largement par rapport aux pratiques réelles dans les villages mexicains. De plus, elle se pose en instance prééminente du politique, en dehors de la citoyenneté territoriale, notamment municipale qui est l'échelon local prévu dans la constitution mexicaine fédérale, entre l'Etat et la Fédération. Ainsi, elle fait de la gestion des ressources collectives la source principale de l'exercice du politique au niveau local. Enfin, les paysans ejidatarios acquièrent un statut qui les met en relation directe et permanente avec les autorités centrales, par le biais de l'administration agraire. Pour Cardenas, le secteur ejidal doit fournir les forces motrices du développement de la production agricole, tout en construisant un lien politique fort entre les paysanneries et l'Etat-nation.

Ici, la communauté de biens est la structure politique locale qui sert de réceptacle au lien national. Elle est formée par le partage de la terre, et non par la citoyenneté théorique. En ce sens elle constitue un premier modèle fort de communauté de participation, qui s'oppose à la collectivité territoriale comme inscription du politique. Cette opposition est très nette lorsqu'on tente de cartographier les nouvelles entités créées par la réforme et les anciens territoires des communautés villageoises municipalisées. Ce travail, qui a été fait par plusieurs auteurs dans la région de l'isthme de Tehuantepec<sup>6</sup>, met en évidence la concurrence entre des territoires communaux, réinvestis par l'institution du municipio, à de petits territoires à ses marges (trois cents familles avec vingt hectares chacune en moyenne), occupée par des collectivités plus jeunes, dans un processus de colonisation agraire.

### **La participation comme instance de contrôle : devenir de la loi agraire.**

La participation qu'on peut déceler dans le modèle de l'ejido est à double sens : elle est d'abord interne, parce que la participation à l'assemblée comme à la gestion commune des ressources forme la relation de l'individu au groupe, mais elle est surtout une participation à l'ordre externe : participation des paysans au développement de la nation par le développement agricole, et par l'allégeance politique nationale. Les présidents qui succèdent à Cardenas, sans remettre en cause son projet ejidal, délaissent peu à peu cette politique sociale pour retrouver des pratiques libérales plus classiques de soutien aux secteurs privés les plus productifs. Mais la communauté agraire de participation est à nouveau repensée voir exacerbée comme une clé du dispositif politique national du Président Echeverria (1970-1976).

En effet, après les événements de 1968 et l'amorce d'une crise sociale et de contestation politique de l'hégémonie du parti unique depuis Cardenas (le Parti

---

<sup>5</sup> Cardenas en est le principal artisan en distribuant sous sa présidence près de 3 millions d'hectares à 730 000 bénéficiaires.

<sup>6</sup> LEONARD, Eric, "La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d'autonomisation sociale et production institutionnelle dans le Mexique rural" Autrepart, Paris, Khartala, 2004, MICHEL, « Le Modèle communautaire dans l'Etat-nation capitaliste, Etude des communautés de l'isthme de Tehuantepec Mexique) au vingtième siècle », Thèse de Doctorat, Université de Paris 7, 2004, VELASQUEZ, Emilia : VELAZQUEZ HERNANDEZ, Emilia, *La fragmentación de un territorio comunal. Tierra y tradición selectiva entre los popolucas y nahuas de la Sierra de Santa Marta*, Ver. Tesis de Doctorado, 2003, 318 p.

Révolutionnaire Institutionnel, PRI), Luis Echeverría procède à un renouvellement du pacte national par la réactivation d'une recette cardéniste : la réforme agraire. Si en matière de dotations réelles de terres, les volumes restent peu significatifs, la nouvelle législation agraire propose de relancer la participation des ejidatarios au processus de développement national. La Loi Fédérale de Réforme Agraire (1971) revisite l'ensemble des institutions ejidales et leur lien avec l'administration centrale, qui prend la forme d'un Ministère. Dans l'isthme, à titre d'exemple, l'ensemble du territoire est désormais incorporé à la législation agraire, tandis que les procédures de décision sont désormais complètement encadrées dans les ejidos par les autorités agraires. La participation, alors, se fait par le développement de multiples instances issues du PRI et de l'Etat : syndicats paysans, sections locales du parti, délégations de la réforme agraire, dans un processus corporatiste qui étouffe le champ du politique dans les communautés. Avec la réforme agraire, la collectivité de producteurs reste le mode d'incorporation au projet national et détermine l'accès aux aides à la production et au développement. Les paysans forment alors des groupes clientèles du PRI.

### **L'élément indien dans la communauté de participation : le tournant 1970.**

Cet aspect, qui aboutit à de graves conflits sociaux notamment agraristes (lutte de la COCEI dans l'isthme entre autres), sera lourdement critiqué par les politiques néolibérales de la période suivante. Mais d'autre part, la période d'Echeverría et des années 1970 apportent un élément nouveau qui débouchera sur la figure de la CIP : le changement d'attitude vis-à-vis de l'indigénisme. En effet, dans un projet national, les masses indigènes qui ont participé à la révolution sont bien reconnues par le régime de Cardénas dans les années trente. Ainsi, ce dernier crée les bases de la politique indigéniste qui consiste à intégrer les populations indiennes marginalisées par une politique sociale importante : éducation, santé, soutien agricole. Mais le statut communal des terres, qui concerne principalement les populations indiennes restées en possession de leur terroir, s'il est énoncé dans l'article de 1917, n'est que très peu développé. C'est de la fin des années soixante et sous Echeverría au début des années soixante dix que sont reconnues l'ensemble des possessions indiennes, dans un processus qui vise à intégrer l'ensemble du territoire national dans la législation agraire et ses appendices corporatifs sous la forme de « Biens communaux » tels qu'ils ont été définis dans la période coloniale. Cette application de la législation agraire est fondamentale, parce qu'elle fixe une « propriété indienne » qui se superpose aux territoires politiques municipaux, en en gardant les mêmes proportions. Globalement, la législation interne des communautés reprend le schéma de l'ejido avec l'assemblée agraire, ses autorités élues. Elle constitue une terre « inaliénable » et délimitée par un décret présidentiel « infaillible », sous la propriété de la communauté. Mais morphologiquement, et notamment parce qu'elle reprend les titres coloniaux accordés aux villages indiens, elle se superpose aux municipalités et fait figure de territoires plus que d'entreprise agricole.

Cette figure légale est justement utilisée comme un outil d'intégration territoriale, dans les zones qui restent encore « vierges » politiquement et administrativement. Elle supporte la première démarche de politique de conservation par la communauté indienne, avec la création de la Communauté Lacandone, imaginée par les instances centrales pour donner une base légale au territoire de la forêt. En 1972, le décret créant l'**entité territoriale « Communauté Lacandone »** restitue, par le biais de la législation agraire, à 66 chefs de famille lacandons 614. 321 hectares<sup>7</sup>. Le décret est poussé à la fois par les anthropologues défendant les indiens

---

<sup>7</sup> Publié au journal officiel début mars 1972, le décret est le résultat des vingt-cinq ans d'activisme de Gertrude Duby, de ses déclarations dans les médias et de son amitié avec le nouveau gouverneur Manuel VELASCO

lacandons, par les premiers intérêts écologistes en faveur des forêts tropicales et contre l'avancée de la colonisation, ainsi que par les représentants des intérêts forestiers qui instrumentalisent les précédents<sup>8</sup>. Ce décret de 1972 consacre **les Lacandons** comme de « bons écologistes » en les faisant légitimes propriétaires d'un *latifundio* de terres « inaliénables et intransmissibles » ... Par la même occasion sont « oubliés » une quarantaine de hameaux installés dans la zone, dont 26 au moins sont légalisés ou en cours de l'être, et dont les habitants sont rejetés dans la catégorie de « colons envahisseurs », hors la loi et destructeurs.

### **La CIP néolibérale : Communauté, Indienne et de Participation. Sa place dans le système politique mexicain.**

Au début des années quatre-vingt, la grave crise de l'Etat mexicain amène le président De la Madrid (1982-1988) à désengorger la courroie offerte par la Réforme agraire, et deux lois importantes amorcent un processus de libéralisation à la fois politique et économique : premières ouvertures de la propriété sociale agraire vers le secteur privé, libéralisation des scrutins électoraux municipaux et début de décentralisation administrative avec une loi sur l'autonomie du budget municipal. Dans ce contexte, l'ensemble du processus de réforme agraire (politique, administratif) est contesté, et le président Salinas, qui mène à son terme la libéralisation mexicaine, se charge de le démanteler. Ce désaveu, pourtant, ménage l'idée de la communauté locale comme instance de participation au développement. Ainsi, alors que Salinas écrit lui-même en 1980 un mémoire sur la participation dans les campagnes<sup>9</sup>, prémisses de sa politique agraire, la position libérale du président rejoint les premières théories sur le micro-projet<sup>10</sup> et l'empowerment institutionnel<sup>11</sup>. De cette manière, Salinas s'articule déjà à un ordre international du développement, et organise au Mexique les structures de son implantation. Deux politiques parallèles et conjointes transforment le paysage rural nationalisé : une politique de libéralisation du marché de la terre, avec le démantèlement des structures ejidales et une politique d'assistance. Dans cette dernière, l'indigénisation des acteurs fait complètement partie de l'arsenal étatique comme international :

#### **LA CIP comme politique d'assistance**

Le nouveau paradigme néolibéral correspond à une refonte du rôle de l'Etat et donc de sa projection locale. Aux côtés de la valorisation de la régulation, performance, et souplesse des arrangements par le marché, vient aussi la promotion des entités locales au lieu de l'Etat central, et plus encore des petites entités capables de s'autogérer et de fonctionner en réseau. C'est ainsi que les politiques de décentralisation s'accélérent à cette époque sans véritable

---

SUAREZ, lui-même ami du président ECHEVERRIA. Le même décret crée plusieurs parcs naturels et archéologiques.

<sup>8</sup> Dès 1974, une justification importante du décret sort au grand jour : l'exploitation forestière au profit du gouvernement du Chiapas à travers la création de l'entreprise publique COFALASA.

<sup>9</sup> SALINAS DE GORTARI, Carlos : *Produccion y participacion politica en el campo*, UNAM, Mexico, 1980.

<sup>10</sup> LAÏDI, Zaki, *Enquête sur la Banque mondiale*, Paris, Fayard, 1989

<sup>11</sup> inspiré de la théorie managériale libérale américaine : PETERS, Tom & WATERMAN, Robert , *Le prix de l'excellence*, traduction française Dunod, Paris, 1982 et PETERS, Tom, *Le chaos management*, Dunod, Paris, 1998.

apprentissage ni garants démocratiques<sup>12</sup>, et que la promotion d'un certain pluralisme politique est rendu possible par le démontage des appareils corporatistes<sup>13</sup>. Cette valorisation des petites entités locales n'utilise frontalement de la figure indigène de la communauté que en ce qui concerne les nouvelles politiques assistencialistes dirigées vers les populations rurales marginalisées. L'idée de participation externe s'est alors bien transformée car il ne s'agit plus de faire participer les communautés à l'économie nationale de manière productiviste, mais seulement de transférer des ressources pour compenser à la fois la perte de celles que dispensaient les politiques agricoles et la concurrence bien plus dure des marchés agricoles. La dimension de contrôle reste donc en fait saillante<sup>14</sup>.

En plus des multiples projets d'assistance par la distribution de biens en nature, sa politique sociale reposera sur la dotation de subventions pour projet qui doivent être gérées par de nouveaux comités locaux ad-hoc, les Conseils de PRONASOL (nom de l'ensemble de cette très vaste politique<sup>15</sup>) qui fleurissent dans tout le monde rural et deviennent des instances clé de la nouvelle relation à l'Etat du à l'importance des sommes ainsi transférées (suivi du PROCAMPO, PROGESA Regroupé ensuite dans le « rama 26 »). Une grande partie des fonds est d'origine internationale, en partie de la Banque mondiale, aussi la plus grande partie des concepts qui caractérisent ces nouvelles CIP est issue de la nouvelle pensée du développement<sup>16</sup>, même si le salinisme a été un pionnier : transparence, capital social, *empowerment* et participation<sup>17</sup>. Au-delà de l'import du cadre conceptuel et institutionnel,

---

<sup>12</sup> Enrique CABRERO MENDOZA, *Las políticas descentralizadoras en México(1983-93)*, México, Ed. Porrúa-CIDE, 1998 ; Enrique CABRERO MENDOZA, « Mexique: les dilemmes de la décentralisation », *Problèmes d'Amérique Latine*, N°37 avril-juin 2000 ; J.L. VELASCO CRUZ, *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, México, Instituto Mora, 1999.

<sup>13</sup> Au Mexique, les subsides gouvernementaux à l'agriculture avaient augmenté de 12,5% par an durant la décennie 1970 et baissent en moyenne de 13 % sous la présidence de De la Madrid à partir de 1982, Neil HARVEY, « Rebellion in Chiapas, Rural Reforms and Popular Struggles », *Third World Quarterly*, 16 (1), 1995, pp. 39-76. Guy HERMET, *Culture et développement... op. cit.*, p. 29 y voit l'abandon d'une « communauté de justice et d'égalité » bâtie sur une vision fixiste de la société et qui était donc contradictoire avec la « modernisation ».

<sup>14</sup> Les conséquences sociales en terme d'anomie ont été analysées avec aigreur par Sergio ZERMEÑO dans *La société vaincue* en insistant sur la destruction des anciens corps intermédiaires, privatisation et censure des médias, et création de nouvelles entités partidistes ou parapubliques pour coopter les nouveaux acteurs émergents : Sergio ZERMEÑO, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, Mexico, Siglo Veintiuno, 1996. On renvoie également à Guy HERMET, *Culture et développement, op.cit.*, Chap. 2 « Le mirage de la participation populiste », pp. 49-64 . Pour les distorsions dans la politique sociale: Jonathan FOX, « The difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico », *World Politics*, 46 (2), 1994., pp. 151-184.

<sup>15</sup> Jaime SOBRINO et Carlos GARROCHO, *Pobreza, politica social y ciudadania*, Toluca, El Colegio Mexiquense/SEDESOL, 1995, voir conclusions p. 304-307; et cela malgré les grandes stratégies de « libéralisme social » lancé par SALINAS à partir de 1988. Jean-François PRUD'HOMME (coord.), *El impacto social de la políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, Instituto Latino-americano de Estudios Transnacionales, Palza y Valdés, 1995 ; Pour une description des objectifs officiels de PRONASOL : Poder ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, 1988-1994, Mexico 1988.

<sup>16</sup> CERNEA Michael M., "The building Blocks of Participation : Testing Bottom up planning", *World Bank Discussion Papers*, Washington, 1992, qu'il consiste en un manuel instructif pour identifier les communautés et leurs leaders à l'aide des sciences sociales, et en amont, du même auteur : "A Social Methodology for Community Participation in Local Investments : the experience of Mexico's PIDER Program", *World Bank Staff Working Papers*, Washington, 1983 et "Can Local Participation Help Development?" , *Finance and Development*, December 1984

<sup>17</sup> Julio MOGUEL, Carlota BOTEY et Luis HERNANDEZ (coord.), *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, México, Siglo Veintiuno Ed., 1992, p. 18; Jonathan FOX (ed.) *The Challenge of Rural*

cette politique illustre une modification très importante dans les usages de la CIP par l'Etat central, puisque l'assistance et la promotion de participation au marché sont à présent guidé par une vision d'un ordre international et non plus national. <sup>18</sup>. Sous Salinas, l'interdépendance et la volonté de participer à la communauté des pays libéraux et modernes du Nord sont portées à leur point le plus aigu et cela a une forte influence sur les réformes que l'on observera dans les champs de l'environnement et des droits indigènes.

Egalement, par une association également formée dans la sphère du développement international, la dimension indigène des politiques sociales en milieu rural est formalisée : si l'ensemble de la population rurale marginalisée tendaient à être regroupée sous la catégorie de « paysan », c'est à présent celle de « indigène » qui tend définir de manière générique ces populations, en particulier après le soulèvement zapatiste de 1994. Ce phénomène est encore accentuée par les politiques ciblées des organismes internationaux comme la Banque mondiale défendant que les indigènes sont « les plus pauvres des pauvres », mais aussi par la tendance à valoriser le « patrimoine culturel », en particulier en vue du développement touristique. En effet, la pauvreté est trois fois plus grande dans les Etats du Sud, où vivent la majorité des indigènes, que dans ceux du Nord<sup>19</sup>. Avec 20% de la population active dont presque trois quart d'ejidatarios qui, à la fin des années 1990, possèdent la moitié des terres cultivées- des terres de très mauvaise qualité ; la majeure partie de la population du secteur agricole est sans terres. L'indigénisation de ces politiques va encore se renforcer durant la seconde partie de la décennie 1990, à la suite de la prise en compte obligée par l'Etat mexicain des spécificités de cette partie de la population rurale.

Progressivement, et là aussi tout d'abord sous l'influence des financeurs internationaux –et encore seulement à l'état de rhétorique dans les programmes du gouvernement sous Salinas, un nouvel attribut va valoriser les usages de la CIP : sa contribution à la conservation des ressources naturelles. L'imaginaire de la communauté et de l'indianité est en effet dans les années 1990 de plus en plus imprégné de l'idée du bon écologiste. Les politiques mexicaines de conservation de la nature ont vraiment changé d'échelle en termes financiers, institutionnels et symboliques sous la présidence de Salinas<sup>20</sup>. La contribution des communautés traditionnelles au développement durable devient importante à la fois pour leurs connaissances et leur rapport holiste à la nature (identité indigène), pour leur capacité à bien gérer ces ressources communes (communauté participative), et simplement parce que la biodiversité est souvent particulièrement élevée dans les zones les plus indiennes et qu'il est donc nécessaire de travailler directement avec ces populations pour sa conservation. Progressivement, le secteur en pleine croissance de la conservation de la nature, particulièrement internationalisé, va devenir un promoteur particulièrement actif de la figure de la CIP, à la fois comme référent de légitimation de ces programmes et comme modèle pour son modelage de l'ordre local rencontré.

### **Pour une participation démocratique ? Les usages concurrentiels de la CIP**

---

*Democratization*, London, Frank Cass, 1990. - Jonathan FOX, « How Does Civil Society Thicken ? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico », *World Development*, 24 (6), pp. 1089-1103.

<sup>18</sup> Laurence WHITEHEAD, « Mexico and the "Hegemony" of the United States : Past Present and Future », dans Riordan ROETT (ed.), *Mexico's External Relations in the 1990's*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 256.

<sup>19</sup> Marcello GIUGALE, Olivier LAFOURCADE, Vinh NGUYEN (eds.), *Mexico, a Comprehensive Agenda for the New Era*, Washington DC, World Bank, 2001, p. 37 et chiffres suivants p. 80. L'influence des réformes de l'article 27 en 92 semble assez faible alors que PROCÉDE a beaucoup de mal à avancer .

20

La nouvelle figure de la CIP qui émerge au début des années 1990 n'est donc utilisée que pour une partie des projections de l'Etat saliniste sur l'ordre local. L'ordre politique en vue duquel est utilisée dépasse donc l'Etat nation pour refléter l'internationalisation de la société mexicaine, et la figure a acquise de manière directe de nouvelles caractéristiques : qualité de la gestion à petite échelle, de l'ethnicisation, et de l'écologique. Plus que jamais également la participation qu'elle est sensée véhiculée se veut à la fois gestionnaire et politique. Transparence, équité et démocratie font à présent partie des conditions qui accompagnent de l'ensemble des projets des politiques sociales globalisées. Aux côtés des politiques de « décentralisation »<sup>21</sup> et de dissolution du corporatisme qui veulent également promouvoir l'autonomie locale et le pluralisme politique, les nouveaux comités de gestion des programmes sociaux connaissent donc cette ambivalence : ils sont à la fois de nouvelles instances de contrôle et de clientélisme étatiques, et doivent servir un projet de démocratisation des ordres politiques locaux. Les mécanismes de la participation interne sont donc de plus en plus surveillés par les financeurs des programmes alors que les transformations de l'Etat-PRI amènent au monde rural pluripartisme et début d'individualisation du vote. Les usages de la CIP dans ces politiques sociales de plus en plus ciblées sont donc également l'occasion de diffuser de nouveaux types de comportements politiques dans l'ordre local.

Dans ces nouveaux usages de la CIP par les acteurs nationaux et internationaux des politiques sociales où sont croisées les thématiques pauvreté-indigène-écologie, il est sûr que les communautés indiennes sont plus « autonomes », à la fois dans le sens d'abandon à leur sort et de liberté pour choisir leur projet de développement où leur filiation politique. Ce « semi-abandon » a donc laissé la place à une multitude de nouveaux intermédiaires (leaders locaux, ONG, experts, assesseurs) qui pratiquent et donnent sens à l'articulation des ces communautés avec l'ordre politique plus large<sup>22</sup>. C'est ainsi que la figure de la CIP est aujourd'hui utilisée par un nombre croissant d'acteurs servant un projet politique différent de celui du gouvernement.

La principale utilisation alternative de la CIP est celle qui est faite par la mouvance de défense des droits indigènes et qui s'est très largement diffusée après 1994. Elle donne moins d'importance aux problèmes économiques et de stratégie de développement (peut-être pas assez) et centre au contraire la plupart de son projet sur la dimension politique de l'articulation local/national. Ici l'ethnicisation est encore plus affirmée et la CIP est utilisée non pas dans sa dimension de rouage de la projection de l'ordre national, mais comme la définition de « territoires de mobilisation » qui valorisent surtout les ressources internes et l'autonomie politique. Ici l'horizon politique est un ordre politique reconnaissant des entités politiques et territoriales caractérisées par leur définition ethnique, et plus largement un approfondissement de la démocratie, avec une « participation externe » des populations les plus pauvres qui ne se limite pas à recevoir les rares ressources des politiques sociales mais ait un droit à participer directement aux politiques dont elles sont l'objet. Dans le mouvement zapatiste du Chiapas, avec les municipalités autonomes comme dans d'autres parties du pays, la dimension de « participation interne » est également particulièrement mis en avant avec une

---

<sup>21</sup> Voir : Jonathan FOX et Josefina ARANDA, *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*. Monograph series, N°42, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1996.

<sup>22</sup> Luis HERNANDEZ et Jonathan FOX, « Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government », dans Charles REILLY (ed.), *New Paths to Democratic Development in Latin America*, Boulder, Col., Lynne Rienner, 1995, pp. 179-210; Daniel C. LEVY, *Latin America's Private Centers and Non Profit Development : Building the Third Sector*, Pittsburgh, PA., University of Pittsburgh Press, 1996.; Wayne A. CORNELIUS, Todd A. EISENSTADT, Jane HINDLEY (ed.) *Sub-national Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, University of California Press- Center for US-Mexican Studies, 1999,

refonte des instances politiques qui ne se limitent pas être formatées de l'extérieur. En face de l'usage précédent de la CIP qui était avant tout gestionnaire tout en étant accompagné d'un modèle politique; la CIP est pour les défenseurs des droits indigènes au centre de leur modèle et elle est avant tout politique, même si la dimension gestionnaire induite est en fait également présente.

Dans la forêt lacandone, où la population a énormément augmenté entre 1970 et aujourd'hui, la préoccupation écologiste qui avait servi de justification aux deux décrets des années 1970 s'est progressivement diffusée et dans les années 1990, les acteurs travaillant pour la conservation de la nature dominant l'offre institutionnel dans la région, sous perfusion des financements internationaux en faveur de ce trésor de forêt tropicale.<sup>23</sup> Aujourd'hui, le principal conflit sur la nature de ce territoire oppose le projet d'autonomie zapatiste à la protection de la réserve de la biosphère. D'un côté les conservationnistes dont le principal acteur est l'ONG Conservation Internationale sont alliés avec les propriétaires officiels consacrés par le décret de création de la Communauté Lacandonne, de l'autre côté l'armée zapatiste défend tous les autres villages dont la propriété foncière n'a pas été reconnue. Les premiers font un usage intense de la figure de la CIP pour défendre leurs alliés, principalement avec les arguments de l'authenticité indienne et de la bonne gestion de l'environnement. Les seconds mettent au centre même de leur projet une figure de la CIP insistant sur également sur l'authenticité indienne, mais surtout sur l'autonomie politique et l'opposition à l'Etat et son projet néolibéral. Dans les deux cas, la version ejidale de la CIP et de son horizon d'Etat omniprésent est rejetée, et la nouvelle CIP assistencielle des politiques sociales est refusée par les zapatistes mais reste proche de celle qui a été implanté dans la communauté lacandone. Les acteurs s'affrontent donc aujourd'hui dans la forêt lacandone principalement autour de la signification exacte de cette figure de la CIP, des différents sens à donner à l'idée de participation.

Un autre aspect de la politique néolibérale mexicaine, depuis De la Madrid, est l'ajustement des traductions politiques territoriales de la collectivité agraire. Ainsi, après une période d'inflation des dotations *ejidales* et des décrets de divisions territoriale, la division territoriale de 1984 puis 1994 a pour objectif de donner une traduction institutionnelle aux collectivités agraires, grâce à une subdivision des juridictions municipales. Cette rationalisation institutionnelle accompagne les premières lois de décentralisation politique, avec la réforme électorale et la réforme des budgets municipaux. (1983). La conséquence est une redynamisation des instances municipales et des enjeux électoraux. Dans ce cadre, la politique indigéniste de l'Etat de Oaxaca, contrôlé par le PRI, fait figure de réaction. La communauté indienne y est utilisée sans référence à l'institution, les représentants de la communauté étant les interlocuteurs idéaux des processus de négociation par la participation<sup>24</sup>. On peut se demander si cette politique contredit la politique de décentralisation et de libéralisation politique, ou bien si elle constitue l'autre versant d'une politique de dépolitisation. En effet, tandis que les gouvernements locaux retrouvent un champ de développement, les acteurs collectifs indiens sont fortement essentialisés.

---

<sup>23</sup> La population totale de « la Forêt Lacandone » fait l'objet de différentes évaluations suivant la délimitation du territoire concerné (entre 300 000 et 500 000 personnes !) mais on s'accorde sur une très forte croissance, de 64% environ entre 1970 et 1995, pour une population qui atteint les 10 % de l'ensemble de celle de l'Etat et avec un taux de croissance démographique d'environ 6 %, supérieur de 1, 25 point à celui de la moyenne de l'Etat (voir annexe pour la carte des localités).

<sup>24</sup> L'Etat de Oaxaca, en plus de la loi électorale en 95, crée la SAI, ministère des affaires indigènes, qui chapeaute un ensemble de plate formes de négociation sociale faisant intervenir « les communautés indigènes » de Oaxaca.

## Conclusion partie I

Ce retour historique montre combien cette figure a été utilisée à la fois ressource de légitimation et comme modèle pour formater l'ordre politique local. D'abord invention de la collectivité locale « historicisée » par le terme « ejido », ensuite participation économique comme citoyenneté, et enfin patrimonialisation du politique. L'essentialisation des acteurs indiens achève de former la CIP : Ces transformations concernent donc principalement une ethnicisation progressive, une articulation entre ordre local et ordre national qui reflète le projet politique de chaque époque, et le passage d'un impact de nationalisation de ces nouvelles entités locales à celui d'internationalisation (assistance comme marché). Le sens de la « participation » s'est également vue de plus en plus divisée en deux versants, un économique et l'autre politique, alors que cette seconde dimension n'avait aucune autonomie à l'origine. La fin de l'omniprésence du parti-Etat a laissé place à une plus grande diversité d'acteurs qui défendent leur interprétation de l'ordre politique local dans les régions indigènes, avec deux figures principales : la figure de courroie des politiques assistancielles globalisées, et la figure de foyer de renouveau pour de nouvelles entités politiques indiennes. L'échelle de l'entité territoriale qui devrait porter la communauté indigène participative est également de plus en plus en conflit, puisque le mouvement indigène défend la création d'entités indigènes plus vastes que les communautés et même que les municipalités. Si les trois termes qui forment la C.I.P. sont donc en débat, on remarquera cependant que ces deux figures comportent les trois mêmes attributs de la CIP : penser à la fois participation interne et participation externes des communautés ; concevoir la CIP comme transformation de l'ordre politique local au sein d'un projet politique beaucoup plus large, et opérer une composition spécifique entre respect de la tradition et volonté de modernisation.

En plus d'être une ressource symbolique, la figure de la CIP a modelé le référentiel de nombreuses politiques qui ont un fort impact dans les ordres politiques locaux : nouveaux territoires, nouvelles identités, nouveaux leaders avec de nouvelles pratiques de sélection, etc. On a vu que les différents projets tendent à s'opposer aux précédents, et que plus encore depuis les années 1990, la multiplicité des acteurs jouant cette carte de la CIP peuvent introduire des articulations diverses de la communauté avec l'extérieur qui ne sont pas mises en cohérence. Ces multiples projections vers l'ordre local finit donc par installer de fortes contradictions et on assiste dans des communautés indiennes de plus en plus divisées à une multiplication des structures de participation mises en place par des acteurs externes en vue de différents projets.

La CIP telle qu'elle a été utilisée par l'Etat mexicain a même été principalement une instance de dépolitisation, en créant de nouveaux clientélismes avec l'Etat central, tout en contournant les entités politiques intermédiaires qui était le siège des conflits politiques plus anciens et en séparant donc les enjeux agraires (*ejidos*) des autres centres de pouvoir. Le projet de la bonne gouvernance promu par les agences internationales avec un contrôle croissant sur les mécanismes internes de gestion et de sélection des représentants reste également sectoriel et avec une imposition d'agenda. Cela permet rarement l'émergence d'une véritable capacité de décision politique autonome, la plupart des ressources venant de l'extérieur, et l'*empowerment* n'étant le plus souvent que rhétorique.

Cette analyse des usages de la CIP par les acteurs externes doit être à présent mise en miroir avec les usages internes de cette figure et les pratiques participatives au sein de deux cas d'entités politiques indiennes.

## **II- Usages locaux de la CIP et pratiques participatives : la municipalité de Juchitán et la Communauté lacandonne**

La construction de la figure de la CIP au niveau national et international a bien sûr été instrumentalisée au sein des sociétés locales elles-mêmes, par les élites, comme source de légitimation. Le processus est alors similaire au niveau national puisqu'il correspond à la production d'une nouvelle figure politique qui mélange référents à la tradition et à la transformation, dans une dynamique de patrimonialisation des identités et des pratiques politiques qu'y s'y rattachent, une des caractéristiques principales de la CIP comme nous l'avons définie. C'est le cas dans la communauté zapotèque de Juchitán, et la communauté lacandonne au Chiapas. Ces usages de la CIP ont également un impact sur l'ordre politique local, à la fois pour la mise en forme des identités, et pour la gestion des ressources internes et externes disponibles dans ces « communautés ». Ces usages révèlent encore une fois la diversité de significations accordée à la notion de « participation » et illustrent souvent des usages compétitifs de la CIP ne renvoyant pas à la légitimation de la même entité locale. Nous reprendrons ainsi nos deux cas pour illustrer le processus : celle de la communauté lacandonne, catégorie foncière du droit agraire devenue entité indigène et écologiste, et celle de la municipalité de Juchitán, catégorie politique et administrative définie par la structure séculaire de l'Etat et devenue entité indigène et démocratique. Deux cas radicalement différents où l'idée de communauté indienne participative est omniprésente dans la vie politique. Ainsi, nous pourrions voir les impact de la CIP véhiculée dans la politique nationale sur les ordres politiques locaux, et comprendre ce à quoi peut correspondre, en interne, les mécanismes de « participation ».

Comme cela a été exposé, ces projections au niveau national ont donné lieu à la création de multiples entités institutionnelles plus ou moins censées incarner la collectivité participative idéale. Toutes les figures institutionnelles que l'on rencontre au Mexique peuvent être classées en fonction du type de légitimation dont elles font l'objet, plus ou moins externe ou interne, et sachant que c'est toujours dans une articulation entre légitimation externe et légitimation interne que s'installe le pouvoir local. Même au niveau des élites locales on retrouve des usages renvoyant plutôt à l'idée de « territoires de mobilisation » utilisée pour transformer l'articulation avec l'ordre national en faveur d'un projet local et d'autres servant plutôt des « territoires participatifs » utilisée pour bien recevoir et gérer des ressources principalement externes. En effet, nous voudrions montrer que toutes ces communautés « imaginées » sont construites en vue de la gestion des ressources collectives. Suivant que ces ressources sont majoritairement externes (lacandon) ou au contraire interne (Juchitán), les institutions locales sont plus ou moins solides et légitimes dans leur communautés.

On verra d'abord (A) comment elle est instrumentalisée au niveau local par les instances de pouvoir et dans les stratégies de conquête/maintien du pouvoir local, pour s'interroger ensuite sur les formes politiques auxquelles elle fait écho ou qu'elle a pu produire, à partir des pratiques politiques locales. Dans ces dernières, on y évaluera la forme et l'usage de la notion de participation, le type de démocratie auxquels ils peuvent renvoyer.

A. L'instrumentalisation de la CIP dans les processus de légitimation locale

(...) La figure de la CIP est devenue également une ressource de légitimation et un instrument de modelage de l'ordre politique par les élites locales.

**La communauté lacandonne, eldorado international de la CIP écologique ?**

Le cas de la Communauté lacandonne est un cas exemplaire de « territoire participatif », où l'ordre politique local est profondément marqué par les projections des acteurs externes et la gestion des ressources externes. En effet cette communauté ne génère que très peu de ressources agricoles internes et les ressources à distribuer, en plus de l'accès à la terre, sont essentiellement celles de la rente écologique et identitaires. Elle est devenue le cas par excellence de communauté indienne participative mise au service des politiques internationalisées de conservation de la nature suivant une configuration que l'on retrouve également dans d'autres régions du pays<sup>25</sup>. Nous insisterons principalement sur le fonctionnement interne de cette communauté, tout en rappelant qu'une grande partie de ce territoire défini par le décret de 1971 est également revendiqué par d'autres acteurs indiens appartenant à la mouvance zapatiste.

Cette figure juridique de la communauté lacandonne met de nombreuses années à prendre une forme institutionnelle et à s'incarner dans des pratiques politiques de l'ensemble des « comuneros », ces indiens devenus propriétaires légitimes par décret un décret qui s'appuyait sur le « primitivisme renforcé » ou le « programme de la double conservation » : préserver à la fois une communauté indienne traditionnelle et la forêt tropicale de leur territoire. Entre 1971 et la fin des années 1980, le fonctionnement politique de cette nouvelle communauté se construit lentement avec finalement peu de ressources externes, si ce n'est leur légitimité de propriétaire et leur auréole écologique. Le mécanisme de sélection des représentants de la communauté est bien modelé par la nouvelle législation agraire, mais reflète également des arrangements entre les groupes de la communauté.

Deux nouveaux décrets de 1979<sup>26</sup> et 1989 octroient en effet à d'autres groupes d'indiens que les « véritables lacandons » le statut de *comuneros* au sein de l'entité Communauté lacandonne. Ces décrets projettent donc une image d'une communauté indigène tripartite organisée sur un principe ethnique, puisque, les populations sont regroupées de manière en trois villages suivant leur ethnie ; en plus des « véritables lacandons » sont également créés un village *Chol* et un village *tzeltal*. Les comuneros, propriétaires de la communauté lacandonne, forment donc une communauté indigène tripartite créée de toute pièce et qu'il s'agit de faire fonctionner pour défendre et gérer les ressources de cet immense territoire.

A partir de la législation agraire définissant les instances de représentation de la communauté indienne, les *comuneros* vont établir un système complexe où les principaux

<sup>25</sup> Comme par exemple dans le cas des Chimalapas, autre région majoritairement indienne de l'Isthme de Tehuantepec

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Federación (8-III-1979). Cela fait monter le nombre "d'ayant droits" officiels à un total de 1598 comuneros: 601 choles à Frontera Corozal, 931 tzeltales à Nueva Palestina, et toujours 66 lacandons à Lacanjá Chanzab. Cf. le Règlement intérieur de la Comunidad Zona Lacandona, 1992.

postes de directions sont attribués de manière tournante à un représentant de chacun des villages ethniques, mais où la présidence reste à un *lacandon*. Ce dernier élément qui est devenu de moins en moins évident avec les années, reflète en interne la distribution inégale de la légitimité entre les villages vis-à-vis des acteurs externes. Les *lacandons* restent en effet les plus dignes représentants de cette communauté indigène car ils sont sensé être sur leurs terres immémoriales<sup>27</sup> mais aussi au nom de leur supériorité dans l'indigénéité (dans le sens de plus traditionnel) et donc de leur qualité de « gardien de la nature ». De fait pour l'immense majorité des mexicains, la communauté lacandonne est assimilée aux seuls indigènes lacandons... Cette fausse image est d'ailleurs entretenue par la plupart des entités de financement externe et par les puissants financeurs de la conservation de la nature car cela légitime également leur action.

Le fait que les registres de légitimation soient définis par la nécessité de captage de ressources externes fait que cette communauté indigène et écologique devient une pièce centrale dans le discours des représentants vis-à-vis de l'extérieur. Si, dans les années 1970 et 1980, les habitants des deux nouveaux villages *chol* et *tzeltal* jouaient encore le registre de « pauvre paysan colonisateur » devant être soutenu à ce titre par l'Etat, l'afflux massif des financements pour la conservation et le développement rural à partir de la fin des années 1980 a suscité une réorientation vers le registre écologique et indien utilisé par les lacandons. Cet usage de la CIP par les leaders de la communauté a également mené à un progressif désolidarisation des autres entités politiques locales que sont la municipalité de Margaritas, duquel ils devraient dépendre ou même de l'Etat du Chiapas.

Cet aspect est essentiel car il crée un certain décalage entre les mécanismes de participation externes et internes. Les premiers sont monopolisés par les représentants lacandons qui ont totalement intégré l'intérêt qu'ils avaient à se présenter comme gardiens de la nature et à faire usage au maximum de toutes leurs marqueurs identitaires traditionnalistes. Leur stratégies externes est basée sur un usage intensif de la CIP écologique au nom de laquelle leur statut leur a été octroyé, ce qui les pousse naturellement à gommer totalement l'hétérogénéité des comuneros, les conflits internes et à mettre au contraire en avant les qualités de cohésion pré-politique de leur appartenance communautaire. L'autre impact en est une spécialisation de certains lacandons dans cette représentation externe de l'indien écologique qui ne recoupe absolument pas les mécanismes de représentation interne. En revanche en interne, cette prééminence des lacandons est fragile et doit s'arranger avec d'autres intérêts pour la distribution interne des ressources. Ces mécanismes de cooptation par les acteurs de la politique de conservation rencontrent les stratégies individuelles de quelques personnages *lacandons* charismatiques fragilisant ainsi le système de représentation puisqu'une partie des ressources externes sont captées par des leaders différents de ceux qui ont été choisis par les mécanismes électifs internes.

Pour cette communauté indienne (en fait tri-ethnique et conflictuelle) qui a été créée de toutes pièces par un décret gouvernemental mal préparé et a été alimentée ensuite par les acteurs de la politique de conservation, la dépendance envers les ressources externes correspond donc tout à fait à la figure de la CIP comme rouage des politiques d'assistance internationales. Dans ce contexte la rhétorique de la CIP écologique est hypostasiée dans les discours vers l'extérieur contribuant à fausser les réalités sociales internes et les systèmes de représentation interne. Cette dépendance externe crée chez les *comuneros* une culture de rente et empêche le renforcement de l'ordre politique interne à la communauté. En effet le

---

<sup>27</sup> Même si il semblerait que les lacandons actuels n'ont pas de lien avec ceux qui vivaient dans la région au moment de la fin de sa conquête au XVIII et que les populations actuelles seraient issues de vague de migration plus tardive en provenance de la côte caraïbe au Nord.

désintérêt des financeurs externes pour les mécanismes réels de la participation interne et de sélection des représentants contribue encore à les fragiliser, exactement à l'inverse du discours *d'empowerment*.

Quels sont précisément les usages internes de la figure de la CIP utilisé par les leaders au sein même de la Communauté Lacandonne ?

La dépendance envers les ressources de la rente écologique tend à faciliter le transfert des registres de légitimation de l'externe vers l'interne, mais les logiques internes sont très loin de l'idée d'une unanimité communautaire. Les *lacandons* tentent eux toujours d'utiliser en interne leur légitimité supérieure de propriétaires immémoriaux, traditionalistes et bon écologistes, en s'appuyant sur leurs appuis externes et leur capacité à séduire les médias. Ils tentent donc toujours d'utiliser la notion englobante de communauté indigène pour s'en faire les garants, même au-delà des règlements de la communauté qui définissent les rôles et les mécanismes de représentation.

Les leaders des deux autres villages chol et tzeltal utilisent peu cette figure de la CIP dans la politique interne. Eux même se sentent plus des paysans issu de la réforme agraire et de la communauté participative telle qu'elle est inscrite dans la dynamique *ejidale* que des indiens marginaux et exotiques. Les registres de légitimation ethniques sont donc minimaux, la terre en tant que potentiel de production agricole est au centre des préoccupations, les registres écologiques sont en fait vécus principalement comme des contraintes autoritaires. La communauté participative à laquelle dont les leaders cherchent à se faire les défenseur est celle que définit le droit agraire. Mais la notion même de communauté reste en fait peu valorisée chez ces chols et tzeltals qui sont très peu unis, venant de différents villages avant la migration, n'ayant été regroupés que depuis 1979 et ne partageant finalement qu'une courte mémoire commune et un rêve d'enrichissement individuel agricole. Ces deux villages sont donc très divisés par quartiers, religions, clans familiaux, activités économiques et voudraient plutôt croire à une voie de modernisation qui les rapprochent de la population mexicaine, plutôt « d'indiens lacandons primitifs ».

Les lacandons eux-mêmes, très loin des idéaux de cohésion communautaire sont traditionnellement divisés en de multiples clans et familles sans véritable habitude de délibération au niveau plus large d'une communauté qui leur a été imposée. Comme dans la plupart des communautés indiennes peu mobilisées, la cohésion communautaire ne fonctionne que ponctuellement contre des ennemis communs

La figure de la CIP défendue par les zapatistes dont les territoires longent ceux de la communauté lacandonne a-t-elle une influence sur les mécanismes de légitimation internes de *comuneros* ?

Ici aussi, on perçoit les ambivalences qui caractérisent les usages de la figure de la CIP et la complexité articulation des ressources externes et internes de légitimation. Les bases de ce qu'est devenu le mouvement zapatiste se sont depuis les décrets de 1971 et 1979 opposés à la création de la Communauté lacandonne qui, en ne leur reconnaissant pas de droits, les transformaient de fait en des « envahisseurs destructeurs de la forêt ». Depuis cette date, et plus encore après le soulèvement de 1994, les communautés indiennes pauvres et en manque de terre qui se rallient au zapatisme tentent donc de s'approprier les terres de la Communauté lacandonne et sont donc en conflit avec ces autres indiens qui ont le statut de *comuneros*. Des conflits parfois violents opposent donc deux villages tzeltal, les uns la figure de la CIP zapatiste alors que les autres se font les défenseurs de la CIP écologique. Deux légitimités indigènes s'opposent sans parvenir à s'accorder alors que les deux groupes ont des logiques de reproduction totalement indépendantes. On comprendra donc que les *comuneros* refusent

l'idée d'autonomie indigène qui sous-tend la CIP zapatiste, qu'ils assimilent seulement à une pauvreté en arme et passée à l'illégalité.

En revanche, les *comuneros* reprennent également une idée de l'autonomie indienne et, derrière leur forte dépendance externe, sont en fait également dans un processus de construction beaucoup plus informel de l'autonomie. Ayant fait leur propre règlement interne permettant de régler les différents entre les trois villages, avec certaines formes de justice propre et se soustrayant souvent aux lois nationales, ils esquissent une autre voie beaucoup plus hésitante et discrète vers une forme d'autonomie indienne. A l'inverse, les zapatistes ont un grand besoin de légitimité externe et ont dû depuis 1999-2000 rajouter à leurs registres de légitimation celui de la CIP écologiques, étant donné la saillance des problèmes écologiques dans la région et l'impact international de cette figure. Si on parle depuis longtemps de l'autarcie écologique des Lacandons, l'idée d'un « Zapata verte », modèle durable d'autonomie zapatiste, a émergé dans les discussions à partir de 2000.

Au-delà des discours, il est intéressant de montrer comment les bases zapatistes et les membres de la Communauté Lacandone, deux populations indigènes, ont construit deux modèles d'appropriation et de contrôle de leur territoire et des ressources naturelles qui illustrent deux projets politiques divergents. Afin de défendre leur démarche de construction politique vis-à-vis de l'extérieur, les deux populations utilisent des arguments différents : l'une a choisi d'abord l'éclat des armes, puis l'indianisation et le « réseautage international », tandis que l'autre s'appuie sur la légalité équivoque d'un décret et joue la carte « gardiens de la forêt » dans le « secteur global de la conservation ». Les zapatistes revendiquent une forme d'autonomie politique indienne et un modèle autarcique mais dépendant fortement de soutiens politiques (et secondairement économiques), et leur « participation » aux réseaux néozapatistes nationaux et transnationaux conditionne la viabilité de leur projet. Alors que les *comuneros* semblent se conformer aux exigences externes d'indianité écologique reposant sur un modèle de développement autarcique, mais dépendent fortement des subsides de la rente écologique et identitaire, cette « participation » qui leur est offerte par l'ensemble des acteurs de la conservation.

## **2- usage de la CIP dans la conquête du pouvoir local à Juchitan :**

A l'opposé de la Communauté Lacandon, la communauté zapotèque de Juchitan, dans l'isthme de Tehuantepec, s'est constituée à travers de violents conflits mais principalement sur des processus de légitimation internes. En effet, la communauté indienne de Juchitan occupe à peu près le même territoire depuis le régime colonial, et correspond depuis l'Indépendance mexicaine à un *municipio*. Or, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à l'obtention d'un décret par la Réforme Agraire en 1964, l'institution municipale conserve les ressources collectives foncières sous son autorité et sa gestion, selon un modèle communautaire qui associe ressources collectives, institutions politiques et groupe social. A partir des conflits contre les effets de la réforme agraire, le principal mouvement de contestation démocratique, sociale et agrariste, appelé Coalition ouvrière étudiante et paysanne de l'Isthme (COCEI), se lance à la conquête de la municipalité et organise pendant 10 ans une stratégie de lutte sociale, populaire et parfois violente. Lors des élections de 1981, le mouvement remporte le pouvoir municipal sans que le parti unique et dominant, le PRI, ne puisse contester une victoire écrasante au sein de la communauté. Dans le conflit qui a mené la COCEI au pouvoir, les autorités issues de l'assemblée agraire (qui ne s'est jamais réunie) sont totalement dénigrées et l'*ejido* restera une institution vide jusqu'à la fin de la réforme agraire. Aussi, le processus d'*ejidalisation* ne s'applique pas à Juchitan. Cet échec laisse la place à la communauté municipale comme incarnation de la légitimité populaire. L'ordre politique issu du conflit agraire se construit sur la question de la gestion des terres

communales : le nouveau gouvernement incarne d'abord la « bonne » gestion des biens communaux. Mais il se consolide en mettant d'autres arguments en avant de la scène politique : l'ethnisation du discours communautaire à partir du début des années 1980 permet d'identifier des usages courants de la CIP comme référent de légitimation politique interne.

En effet, le discours mobilisateur de la COCEI, mouvement très populaire – qui le premier au Mexique a réussi à prendre par les urnes une municipalité au PRI – repose précisément sur l'identité communautaire : partage de la terre et solidarités sociales transversales. La place de la culture zapotèque dans ce contexte fait une progression très intrigante comme registre de légitimation politique entre le milieu des années 1970<sup>28</sup> et le milieu des années 1980<sup>29</sup>.

Depuis le conflit agraire des années 1960, les stratégies électorales reposent sur un discours qui justifie à la fois le caractère « zapotèque » du gouvernement, à la fois le mode de gestion des ressources communales, et donc les terres agraires. A partir de la victoire de la COCEI en 1981, le débat politique est fortement imprégné du maniement de l'essence de la culture zapotèque. L'utilisation du zapotèque comme langue officielle est un des arguments phare de la légitimité *cociste* dans le gouvernement de la ville..

Peu à peu, la revendication agraire cède la place à la formulation d'une identité ethnique zapotèque, qui se traduit par une politique culturelle très importante de la part du gouvernement municipal de la COCEI. La maison de la Culture de Juchitan lance ainsi un projet éducatif, culturel, éditorial, et qui forge l'idée d'une culture zapotèque légitime et légitimatrice, fondée sur la solidarité sociale et l'indépendance démocratique<sup>30</sup>. Ainsi, une histoire « officielle » de Juchitan, mise en place par une politique éditoriale et culturelle de grande qualité, se constitue sur les figures de héros populaires leaders qui mettent en scène la capacité politique du peuple juchitèque à imposer son autonomie et à s'insérer dans un cadre national en maintenant son indépendance politique.

De plus, la grande intégration des leaders de la COCEI dans des réseaux culturels internationaux et nationaux leur permet de s'appuyer sur une légitimation en externe : avec une visibilité internationale importante, ils véhiculent une image de l'autonomie indigène comme mode de gouvernement et comme politique culturelle pour le maintien de la société ethnique. Ainsi, la COCEI renouvelle le contrat social avec la communauté de Juchitan sur l'idée d'un patrimoine culturel à préserver, sans faire plus de référence à un mode démocratique de constituer cette autonomie. C'est pourquoi il existe un travail minutieux de fixation des normes culturelles zapotèques pris en charge par la maison de la culture : rédaction d'un vocabulaire et d'une poésie zapotèque, fixation des danses traditionnelles et grande entreprise éducative au sein de la maison de la Culture. Sans juger de l'opportunité réelle de ces caractères culturels, nous pouvons en tous cas noter que l'utilisation de la carte

---

<sup>28</sup>AUBAGUE, Laurent : *Discurso, política, Utopía y Memoria Popular*, Oaxaca, Instituto De Investigaciones Sociológicas, 1985, et - BAILON CORRES, Moises et ZERMENO, Sergio J., *Juchitan : los limites de una experiencia democrática*. México, UNAM, 1987

<sup>29</sup> CAMPBELL, Howard Blaine, *Zapotec Renaissance. Ethnic Politics and Cultural Revivalism in Southern México*, New México, University of New México Press, 1994, 292p.

RUBIN, Jeffrey, *Rethinking Post-Revolutionary México : Regional History, Cultural Identity, And Radical Politics in Juchitan, Oaxaca*, Boston, Harvard University, 1991. et , *Decentring the regime: ethnicity, radicalism, and democracy in Juchitan*, México, Durham, NC: Duke University Press, 1997.

<sup>30</sup> La politique éditoriale de la Casa de la Cultura de Juchitan, permet la diffusion de documents importants de l'histoire Juchitèque, sous l'impulsion de Francisco Toledo et Victor de la Cruz, entre autres. Elle s'accompagne d'une politique éducative, scientifique, culturelle qui vise à consolider la culture zapotèque au sein de la communauté comme dans un rayonnement national et international

ethnique dans les discours politiques locaux accompagnent voire anticipent largement la construction de la CIP au niveau national.

C'est dans cette convergence que en 1988, après avoir constitué une des plus virulentes opposition à l'Etat priiste mexicain, les dirigeants de la COCEI au pouvoir en alternance depuis 1981 au municipe de Juchitan, entrent dans une ère de négociation avec la présidence de Salinas en 1988. Un accord est proposé par le Président et accepté par la COCEI, qui apaise le conflit politique et permet à la COCEI, en alliance avec le PRD – principal parti de gauche issu du processus de multipartisme, de conserver le pouvoir encore plus de 10 ans.

D'autre part, le cas de Juchitan permet de relier la théorie néolibérale de la communauté à celle des mouvements néozapatiste, dans la mesure où par la voie de l'indigénisme militant, les Juchitèques appartiennent également à la sphère de la lutte indigène pour l'autonomie et la reconnaissance des communautés politique indiennes. Non seulement la COCEI est présente sur la scène militante indigéniste mexicaine, mais elle constitue une référence réitérée dans l'histoire des mouvements sociaux indiens, comme en témoigne son image dans la lutte néozapatiste<sup>31</sup>.

Aussi, en interne, la légitimation des autorités repose en grande partie sur leur capacité à incarner un idéal culturel zapotèque (fixé plus ou moins par des normes imprécises). Même s'il ne viendrait jamais à l'idée d'aucun Juchitèque sur place de se considérer comme « indien », , les cocéistes en revanche n'hésitent pas à utiliser la « vague » indigéniste et à se revendiquer comme un mouvement précurseur indigène sur la scène nationale et internationale. Le prestige qu'en tirent les dirigeants politiques apparaît comme une instrumentalisation notoire de la CIP pour justifier la présence d'un parti d'opposition sur la scène nationale., présence négociée directement avec le pouvoir central.

Le cas zapotèque est donc un cas de figure où les élites politiques locales ont mobilisé la figure de la CIP en leur faveur, en insistant sur la qualité des arbitrages politiques et de la gestion qui se déroulaient entre soi, reprenant ainsi l'idée de territoire de mobilisation et d'autonomie communautaire. L'usage renforcé et ethnicisé de la CIP par la COCEI qui domine le municipe illustre le fait que les élites l'utilisent aussi pour créer une nouvelle articulation avec le pouvoir central : usage des procédures électives pour le pouvoir municipal et nouveau pouvoir de négociation avec les autres groupes puissants de l'Etat ou de l'Etat central.

D'autres communautés indiennes de l'Isthme sont parvenues à renforcer leur pouvoir politique en utilisant des soutiens internationaux. Ainsi, si la justification d'un ordre politique zapotèque repose sur une communauté culturelle institutionnalisée, on trouve également des communautés indiennes qui émergent à partir de leur activités de producteurs : le cas le plus parlant est celui des communautés de la UCIRI, organisation qui se fonde en 1982 sur le regroupement de deux communautés productrices de café organiques. <sup>32</sup>Le projet économique de la UCIRI est justifié par un projet social, censé reposer sur l'équité et la répartition sociale des revenus en vue du « développement durable » Les communautés membres ne sont pas forcément définies dans un cadre institutionnel, ni juridique, mais s'auto définissent en tant que producteurs économiques communautaires. Par l'organisation du

---

<sup>31</sup> Lors du passage de la marche zapatiste à Juchitan en 2001, Juchitan est représentée dans la presse zapatiste comme "la ville de la rébellion indienne", De même, l'accueil fait à cette occasion à la délégation EZLN par les autorités juchitèques montrent les ponts solides entre l'indigénisme militant et la revendication d'autonomie juchitèque..

<sup>32</sup> Regroupant aujourd'hui plusieurs dizaines de communautés membres, elle a instauré, par l'initiative d'un réseau de prêtres militants, une mise en commun des moyens de production et de commercialisation, notamment constituant une filière européenne directe pour la commercialisation du café.

mouvement et l'institutionnalisation de la UCIRI, ces communautés affirment leur identité en dehors du processus de reconnaissance de la Réforme Agraire et en dehors des traductions politiques administratives. C'est par l'intervention du réseau économique international du café organique (européen) que les communautés existent : équité dans les modes de productions, affirmation des processus égalitaires et développement « moral » orienté vers le développement intégral durable, l'acteur communauté construit par l'extérieur légitime à son tour des processus de décision et des modes de hiérarchisation induits par la production du café<sup>33</sup>.

L'essentialisation ethnique ou culturelle qui participe à la légitimation, en interne comme à l'extérieur, des pouvoirs locaux, constitue bien une instrumentalisation de la CIP par les élites indiennes. A l'intérieur de la communauté, elle consiste en la fabrication d'un discours ethnique normatif et légitimateur. A l'extérieur, et notamment dans la sphère internationale, c'est le caractère d' »autonomie » qui est mis en avant pour légitimer des pouvoirs en place sans qu'il soit fait référence à des pratiques démocratiques explicites.

## **B. Modèles politiques et pratiques participatives dans deux communautés indiennes :**

Au delà de l'instrumentalisation immédiate de la figure de la Communauté indienne participative par les élites locales dans leur projet de refonte de l'ordre politique, que peut on dire des effets de cette figure sur les pratiques communautés politiques ? Quels sont, dans les communautés indiennes mexicaines, les mécanismes de participation induits ou imposés, de teneur démocratique ou autoritaire ? Cet amalgame fait aussi référence à certains modes de politique communautaire, que l'on peut restituer malgré la variété des traductions institutionnelles de la communauté indienne participative.

Il faut noter qu'une telle adéquation entre stratégie de légitimation des élites locales et politiques néolibérales du développement (et on pourrait y ajouter les stratégies altermondialistes) n'est pas uniquement une articulation stratégique, mais repose sur une conception commune de l'ordre politique local. En effet, les sociétés auxquelles tous ces exemples font références fabriquent bien des communautés politiques particulières, que l'on peut définir à partir de l'institutionnalisation de la gestion des ressources collectives. Que ce soit la terre agricole ou le patrimoine écologique, ou encore la filière productive du café, les entités sociales parviennent à jouer un rôle politique à travers la gestion de leur bien commun. De ce fait, les individus appartiennent à la communauté politique en vertu de leur activité dans la gestion de ces ressources. Agriculteur, conservateur, producteur, les membres des communautés indiennes sont avant tout des acteurs économiques dans leur groupe. Les institutions qui incarnent en interne la communauté participative sont celles du bien commun, des ressources, que celles-ci soient principalement d'origine externes, comme dans le cas de la CL ou proviennent d'une activité économique interne, comme dans le cas zapotèque, (ou encore un mélange des deux, comme dans le cas de la UCIRI). Ce caractère économique de la citoyenneté communautaire est déterminant pour la nature de l'exercice individuel et social du politique et son caractère participatif.

---

<sup>33</sup> D'après un entretien avec un des organisateurs de la UCIRI à Ixtepec, 1998 et VILLAGOMEZ, Yanga, "La UCIRI, el café organico y la experiencia de un proyecto campesino autogestivo en la producción...", *Cuadernos del Sur*, Oaxaca, oct-94, n°8-9, pp121-137

La sphère politique est dans ce sens peu autonomisée de l'ensemble des rapports sociaux et économiques, ce qui justifie les difficultés à parler de participation proprement politique à la sphère publique.

### **Le cas lacandon : assemblée, divisions intra-communautaires et violences**

Comme on l'a vu, l'ensemble des institutions visant à la direction de la Communauté lacandonne a été dicté par la législation agraire à travers la figure de la « Communauté indienne », tout en étant à la fois marqué par certaines traditions lacandonnes et par des ajustements ad-hoc créés en vue d'articuler les trois villages ethniques en une seule entité. Dans cette communauté créée de toute pièce et finalement hétérogène, seul le statut de « propriétaire légitime » et la mémoire de la migration et des luttes pour la reconnaissance (pour les chol et tzeltal) permet de créer une certaine identité commune. Si la CIP est au centre des discours vers les acteurs externes, la communauté est extrêmement divisée et a le plus grand mal à s'accorder sur des décisions communes et même sur la légitimité d'un système de sélection des dirigeants.

La base de l'ordre politique est donc l'assemblée communale qui choisit le président des biens communaux, le secrétaire des biens communs et le comptable, et qui doit également valider toutes leurs décisions importantes. Comme souvent dans ce type d'assemblée, les décisions sont généralement prises à l'unanimité après discussion. Derrière ce modèle idéal se cache une histoire qui contredit largement ce modèle de participation égalitaire à la chose publique. En effet, seuls ont droit de vote et droit de parole à l'assemblée les *comuneros* chefs de famille qui ont été désignés lors du décret de création de la Communauté lacandonne puis de l'agrégation des deux villages chol et tzeltal. Aujourd'hui les individus adultes ayant ce statut constituent une minorité car de nombreuses catégories d'individus vivant dans la communauté lacandonne en sont exclus : les nombreux enfants de ces fondateurs (même si ils sont devenus propriétaires légitimes de terres par une loi interne), les nouveaux venus qui ont loués ou achetés certains terrains, et tous ceux dont la terre n'a pas été répertoriée au moment du décret. Certains *comuneros*, vivant trop loin, ont également beaucoup de mal à se rendre aux assemblées. L'assemblée communale est donc devenue une arène élitiste à laquelle les autres individus ont en général le droit de se joindre, mais sans participation individuelle.

Malgré tout il est intéressant de remarquer que l'assemblée reste une ratification nécessaire aux décisions importantes, à la fois car elle fait jouer la figure de la CIP pour l'extérieur avec toute sa légitimité et parce qu'elle reste le seul lieu où les choses importantes sont dites officiellement et décidées devant suffisamment de témoins. D'un côté ces décisions en assemblée sont souvent instrumentalisées par des petits groupes dominants qui tentent de faire passer en urgence certaines décisions, mais de l'autre, le fait de critiquer et de délégitimer les décisions prises sans respecter le quota minimal de présents est aussi une pratique courante.

Arène élitiste et garde-fou pour préserver une certaine unité à l'ordre politique local, l'assemblée doit aussi composer avec une croissance très rapide des inégalités et des divergences de projets au sein de la communauté. La première de ces différenciations concerne le partage en les trois villages qui ont chacun pris en vingt ans une croissante autonomie, certains leaders chol et tzeltal ayant même une forte volonté de diviser la Communauté

lacandonne en trois entités juridiques. De plus en plus, la vie communale consiste en trois assemblées qui se réunissent toutes ensemble seulement dans les cas d'urgence afin de traiter des affaires qui concernent les trois villages, en général au sujet des invasions du territoire communal ou du captage de ressources externes. De plus, les inégalités sociales ont très rapidement augmenté, à la fois par l'accumulation informelle de terres par certains *comuneros* (alors que le maximum est fixé à 70 hectares pour chacun, des anciens leaders se sont débrouillés pour en accumuler 200), et par la captation de ressources externes issues des politiques sociales ou surtout de la manne écologique. Enfin, les divisions internes sont très fortes par quartier, les religions se multiplient (plus de dix), et les activités productives se diversifient (intensification agricole, plantations d'espèces tropicales, tourisme, transport, etc). Cette nouvelle hétérogénéité sociale lézarde la déjà fragile identité communautaire puisque les intérêts sont à présents multiples et contradictoires, alors que les valeurs et les projets de vie divergent.

Inégalité et diversification des projets influencent beaucoup le fonctionnement de l'assemblée puisque les prises de paroles y sont fortement marquées par le prestige et le pouvoir économique de l'intervenant. La dimension élitiste de l'assemblée est ainsi encore renforcée. Egalement, cette diversification pousse chaque groupe à gérer ses affaires au sein de son groupe d'intérêt économique ; la gestion des terres à l'assemblée n'étant plus le seul enjeu de gestion des ressources. Jusqu'il y a quelques années, la canalisation des fonds pour la conservation de la nature presque exclusivement en faveur des lacandons créait des inégalités tranchées dans le pouvoir de décision.

La dépendance envers les ressources externes et les divisions intra-communautaires influencent également beaucoup cet autre aspect de la participation qu'est la sélection des représentants. Les autorités élues par l'assemblée pour la « gestion des biens communaux » sont de plus en plus concurrencées par les anciens leaders lacandons qui se sont spécialisées dans la défense de la CIP écologique et la captation des ressources internationales pour la conservation de la nature, ainsi que par de nouvelles élites économiques (entrepreneurs agricoles et directeur des coopératives) qui possèdent une légitimité de représentation d'autres intérêts, chacun avec ses clients en interne et ses alliés externes. Les décisions internes sont de plus en plus contestées dans un système de légitimité fragmenté où les représentants officiels ont de plus en plus de mal à terminer leurs mandats. Dans une société en transformation rapide, les communautés les plus légitimes sont donc les trois villages, les nouvelles coopératives et les comités de quartier qui regroupent des familles arrivées ensemble dans la migration.

Enfin, si les légitimités et rituels traditionnels « indigènes » n'ont pour ainsi dire plus aucune effectivité, deux modes de contrôle populaire des dirigeants fonctionnent régulièrement : la rumeur visant à miner la légitimité d'un personnage ou d'un groupe, et les effusions de violence, allant rarement jusqu'à la mort mais aboutissant souvent à une mise en prison, voir à une demande de rançon. Ces deux modes illustrent combien la grande majorité de la population vivant dans la Communauté lacandonne reste très mal informée sur la vie politique externe et sur la gestion interne, et réagit de manière radicale et épisodique en dehors du fonctionnement des institutions communautaires. Manque de transparence et manque de respect de la législation nationale - en particulier des droits individuels, marquent donc le fonctionnement de cet ordre politique local.

## 2. le cas de Juchitan

Si l'on analyse maintenant les pratiques de participation au sein du fonctionnement politique de la communauté de Juchitan : on peut faire le bilan, sur un siècle, des mécanismes d'intervention des individus et groupes sociaux dans la constitution du pouvoir local, et ce dans la variété des ordres institutionnels incarnant la communauté politique. Ainsi, l'ordre politique Juchitèque se définit depuis plus d'un siècle par le fort contrôle du groupe sur les instances de pouvoir. Dans ce sens, un pouvoir de contrôle populaire peut ne pas se superposer avec des formes directes de « participation démocratique ».

Les grandes figures de l'histoire officielle juchitèque sont toujours des leaders rebelles qui remettent en cause le contrôle extérieur des ressources (de l'Etat, du gouvernement de Oaxaca) grâce à une mobilisation populaire : Che Gorio Melendre, Che Gomez, etc.). La rébellion à Juchitan explose lorsque la population conteste une appropriation ou simplement une mauvaise gestion des ressources. Ce caractère se maintient parfaitement dans l'histoire récente : peut distinguer trois ordres politique différents au cours du vingtième siècle à Juchitan. En examinant la manière dont ils sont introduits, légitimés puis contestés, on retrouve la gestion des ressources au nom du groupe comme argument principal du politique.

- Dans l'ordre politique issu de la Révolution mexicaine et de ses combats armés 1919-1921), émerge une figure charismatique – le général Charis, des armées d'Obregon , paysan juchitèque analphabète – qui contrôle la vie politique dans la communauté pendant presque trente ans, jusqu'au début des années soixante. Celui-ci acquiert sa légitimité à la fois par le prestige militaire (il combat dans les armées d'Obregon et provoque des victoires décisives pendant la Révolution) et par la clientélisation politique, à la manière des caciques indiens de la colonie. <sup>34</sup>Le mode de gestion du politique par le Général Charis est informel, non institutionnalisé et non transparent. Le principe des clientélismes qu'il évoque ne correspond pas non plus à une conception démocratique. C'est un populisme fondée sur la redistribution des ressources dans le groupe. Or, c'est certainement cet aspect qui perdure, après la mort du général, et au moment du grand conflit politique provoqué par le décret de dotation *ejidal* sur les terres communales de Juchitan

Ainsi, alors que les pouvoirs municipaux étaient jusqu'ici cantonnés dans les mains d'une élite commerçante obéissant à l'influence personnelle du général, la disparition de ce dernier et le conflit social provoqué par le décret de la Réforme agraire, les élections et le contrôle du gouvernement municipal devient l'arène des véritables affrontements politiques de la communauté à partir des années 1970. Dans le débat « démocratique » qui consiste à sélectionner un candidat à l'investiture du PRI local, les clientèles s'opposent et reconstituent un conflit de classes important. L'enjeu des élections amènent les principaux candidats à se positionner par rapport à la gestion de l'*ejido* et des terres communes, en particulier sur le statut de la propriété privée à l'intérieur des terres communales<sup>35</sup>. La non-reconnaissance de ces enjeux par le PRI, qui impose son candidat contre la mobilisation populaire, aboutit à un des plus graves conflits dans le Mexique priiste. L'émergence de la COCEI et son accession au pouvoir municipal engendre un nouvel ordre politique directement fondé sur la légitimité populaire.

---

<sup>34</sup> En effet, par bénéfice de guerre, il possède des terres agricoles importantes à la périphérie du territoire communal, et il y plante les bases populaires de son pouvoir en distribuant des terres, notamment à ses troupes. La légalisation de ces dotations et le devenir des clientèles du Général, à sa mort, constituent l'un des enjeux les plus importants de la vie politique régionale pendant les trente années suivantes.

<sup>35</sup> PETERSON ROYCE pour la campagne électorale de 1970, et toute la littérature gauchiste pour la lutte de la COCEI

Le décret agraire qui transforme les terres communales en ejido, en 1964 est immédiatement contestée par les élites juchitèques dans la mesure où il oblige à redistribuer la terre à l'intérieur de la communauté. Ces élites, soutenues par une forte mobilisation populaire, réussissent à remettre en cause le décret – pourtant infaillible – de la Réforme agraire et à créer une législation ad hoc de propriété privée d'origine communale. Aussi, c'est au titre des « *comuneros* », membres de la communauté agraire mais sans parcelle individuelle attitrée, que le mouvement de la COCEI se lance dans une contestation sociale et politique du pouvoir central comme du pouvoir local. A nouveau, l'ordre politique, celui des élites redistribuant dans leurs clientèles est contesté par la revendication d'un bien commun. La COCEI formule la nécessité d'une gestion « sociale » des terres, dans laquelle le pouvoir communal conserve la prérogative de la redistribution permanente et transparente parmi les membres de la communauté.

Dans le contexte de répression politique du post 68 mexicain, les moyens d'actions de la COCEI restent semblables aux vieilles mobilisations révolutionnaires dont la violence est une composante. Ces pratiques, qui mettent en valeur l'immédiateté du contrôle populaire par la manifestation, la pression de la rue et la démonstration de force, restent en vigueur lorsque la COCEI s'installe au pouvoir. De même, il est difficile de différencier les pratiques clientélistes, reposant sur des liens personnels contraignant avec le milieu politique, des affiliations politiques aux différentes factions de la COCEI comme du PRI. L'avènement du multipartisme, imposé par la lutte cocéiste et ensuite institutionnalisé par la loi électorale de 1983, ne fait qu'accentuer ce mode de participation politique.

### **Participation politique à Juchitan :**

Par ses dimensions (plus de huit mille *comuneros* inscrits en 1964<sup>36</sup>) mais aussi par la nature des mobilisations politiques à Juchitan, l'assemblée communale ou ejidale agraire n'a jamais constitué, à l'instar de la plupart des communautés agraires de l'isthme, un lieu du politique. Jamais rassemblée, atrophiée par une législation mal conçue, l'assemblée de participation inventée par la Réforme agraire ne se substituera jamais, à Juchitan, aux instances territoriales du pouvoir, à savoir le gouvernement municipal. La participation « populaire », de cette manière, n'a pas de traduction institutionnelle et le vote municipal – avec toutes ses irrégularités et ses dysfonctionnements – reste la principale garantie du contrôle populaire. Depuis 1981 encore plus, il valide une volonté populaire qui s'exprime en permanence dans la pression de la rue. La personnalisation de la fonction politique du leader est une des bases du contrat social politique, et fait de l'allégeance politique une reconnaissance des modes de redistribution personnalisés. Cette fonction politique est validée par un « mandat impératif », qui conduit les populations clientes à se mobiliser très rapidement lorsqu'un dirigeant manque à sa tâche redistributive. Ainsi, la rue se remplit régulièrement de manifestations efficaces et populaires, tandis que le blocage de la route internationale qui longe la ville constitue un des moyens de pression sociale les plus efficaces<sup>37</sup>.

Ainsi, le vote et l'enracinement précoce du multipartisme dans cette communauté urbaine permettent de parler de « démocratie juchitèque ». Les pratiques politiques de participation relèvent pourtant plus du populisme, même s'il faut noter que l'ensemble des mobilisations populaires qui font pression sur le gouvernement donne la preuve que le conflit politique non

---

<sup>36</sup> aujourd'hui, la population de Juchitan avoisine les cent mille habitants

<sup>37</sup> mais qui a aussi conduit la principale industrie, l'usine Corona, à déménager à Tuxtepec...

seulement existe, mais est pris en charge par l'ensemble de la communauté. Il n'est pas question, ici de démocratie consensuelle. Enfin, la puissance politique qu'acquiert les dirigeants, par leurs mandats populaires sans cesse renouvelés, en fait des figures particulières de l'empowerment et contentent en ce sens les critères du développement néolibéral ou de l'investissement international : en effet, la communauté de Juchitan fabrique des hommes politiques qui semblent effectivement « capables », grâce à la force de leur légitimité personnelle.

Si l'on accepte, à partir des cas présentés, de tirer un bilan de l'effet de la CIP sur les ordres politiques locaux, on peut avancer que rétroactivement, la figure de la CIP agit à deux niveaux :

Elle est instrument de la légitimation des élites politiques locales. L'image indienne, communautaire et/ou participative, essentialisée par les pouvoirs locaux, légitime en interne comme en externe des modes de gouvernement qui peuvent être tout à fait opaques. Ainsi, elle permet de glisser de l'« autonomie » revendiquée à la « non-transparence » dont peuvent profiter les pouvoirs locaux pour se maintenir. Cette essentialisation sert donc à la fois des stratégies d'arrangement avec le centre politique, à la fois renouvelle le contrat social à l'intérieur de la communauté sur la carte de l'ethnique.

Le cas de Juchitan montre que la communauté politique locale, reprise dans la figure de la CIP, est un modèle pragmatique : les individus participent au champ politique dans la mesure où il s'agit de rationaliser une participation économique, selon un modèle de la communauté nord-américaine. Cette participation ne passe pas par une institutionnalisation des protocoles de participation, mais au contraire par une immédiateté du contrôle populaire en fonction des intérêts économiques individuels. En ce sens, on y trouve pas la trace des fondements démocratiques que l'on pourrait attendre d'une figure de la « démocratie locale ». Pourtant – et c'est sans doute le cœur de l'appropriation néolibérale de la CIP – la pratique pragmatique et rationnelle de la participation économique au pouvoir reprend les bases de la démocratie communautaire nord-américaine libérale.

Cette comparaison amène tout de suite une remarque : aux Etats-Unis, la base du politique est au niveau de la commune. Par homothétie, c'est dans la réunion des communes par le comté puis des comtés dans l'Etat, etc. que les communautés politiques nationales se constituent. Or, la figure de la CIP est principalement une invention externe, qui rebondit sur des mécanismes locaux du politique. C'est pourquoi, notamment dans les politiques de développement, la légitimation par la CIP est un reformatage de l'ordre politique local depuis le haut, à l'inverse du modèle politique mis en évidence par Tocqueville. On comprend alors par quel glissement la notion d'empowerment des institutions y remplace celle de démocratie locale. Dans ce tour de passe passe, on peut se demander dans quelle mesure la CIP pourrait être un agent de la démocratisation mexicaine.

### **Quelle participation « démocratique » dans ces deux communautés?**

L'ensemble des développements précédents montrent la polysémie du mot « participation » et la difficulté d'isoler des mécanismes de participation spécifiquement

politique. La principale difficulté pour évoquer des formes de participation démocratique dans ces communautés indiennes est donc dans cette confusion, même si de nombreux signes plus proche d'une démocratie directe peuvent être mis à jour. On écartera ici un phénomène pourtant de plus en plus courant qui mène des leaders indigènes aux postes de direction des municipalités à travers les mécanismes électifs nationaux. Sans rentrer dans les problèmes de la définition d'une démocratie canonique, notons que si la citoyenneté individualiste est faible et que les patronages restent des canaux très importants de la participation politique, les deux cas présentés sont cependant loin d'illustrer des pratiques politiques englobées dans un système culturel ou religieux. A l'image de la CIP projetée, les mécanismes participatifs locaux font référence à la tradition mais restent ancrés dans un processus de modernisation.

Dans les deux communautés choisies, les mécanismes électifs implantés par l'Etat central sont un des canaux de participation politique démocratique. A Juchitán, les élections municipales ont même été l'occasion d'imposer pour la première fois au Mexique des dirigeants non-PRI et défendant un pouvoir populaire ET zapotèque. Le processus est donc proche d'une forme de nationalisme s'appuyant sur une forte mobilisation de la société partageant une forte symbolique commune. Ici la participation basée sur des mécanismes de citoyenneté individuelle sert un projet basé sur un discours égalitariste mais aussi fortement particulariste et où les anciens réseaux de patronages et d'alliance restent puissants. La participation populaire prend avant tout la forme d'une communion symbolique et d'un sentiment d'appartenance alimentée par l'idéologie zapotèque. La participation électorale a permis un réel changement mais ressemble peu à une pratique individuelle.

Dans la Communauté lacandonne, les mécanismes démocratiques de la municipalité et de l'Etat du Chiapas sont très largement boudés et l'instance élective organisée par le pouvoir central est l'assemblée communale et l'élection de ses représentants. Ici, la participation fonctionne bien sur un principe égalitaire mais les votants sont en fait devenus une minorité, alors que la discussion est dominée par quelques-uns. Comme l'ensemble « communauté lacandonne », les trois villages ont beaucoup de mal à former des communautés politiques légitimes et les luttes de groupes dominent, et la pauvreté et les épreuves de la colonisation n'ont pas été transcendés – comme pour la pastorale sur laquelle se sont bâtis les zapatistes, dans un projet politique commun.

Dans les deux cas existent donc bien une rhétorique égalitaire, l'idée d'une légitimité populaire et des processus électifs auxquels chacun est censé participer, mais en fait il existe bien une citoyenneté à plusieurs niveaux – en particulier dans la Communauté lacandonne, et les grandes familles de possédants dominent les débats et la sélection des représentants. Dans le cas de Juchitán cependant, les représentants ont une plus forte légitimité populaire grâce à la cohésion de la société zapotèque et aux mesures prises pour l'ensemble de ses membres.

Les deux figures de la CIP mises en valeur ont ici leur importance. A Juchitán l'importance des ressources internes et du processus de mobilisation sociale donne une forte légitimité aux représentants choisis, alors que dans le cas lacandon, la dépendance aux ressources externes et la faible cohésion sociale rend fragiles les mécanismes de représentation et donc la pratiques participatives sur lesquelles ils s'appuient.

Enfin, nous avons mis en valeur plusieurs « modes de contrôle populaire », au-delà des processus électifs qui participent à la régulation des ordres politiques locaux. Dans le cas de Juchitán manifestations et procédures proches de mandats impératifs se reproduisent régulièrement. Et dans les deux cas, les éruptions de violences dépassant l'ordre légal national mais ressemblant bien à des institutions politiques donne une participation politique aux individus les moins puissants face aux abus trop criants des élites dirigeantes. Le manque de

transparence et de circulation d'information au sein des communautés politiques est également un trait qui les éloignent de nos modèles de démocratie.

Finalement, le manque d'indépendance de la sphère politique illustrent combien ces communautés politiques sont basées sur la gestion des ressources communes internes et externes. Cette forme de citoyenneté des propriétaires fait penser au système nord-américain où la participation économique semble servir de rationalité politique dominante. C'est pourquoi le lien politique individuel est si bien adapté au néolibéralisme : c'est la participation inégalitaire et économique au groupe qui crée le lien politique. Le modèle *d'empowerment* est alors à la fois la solution néolibérale et l'assimilation à la démocratie, tout en évitant le débat politique qui est par ailleurs détourné par l'essentialisme ethnique.

### **En guise de conclusion**

Les deux exemples contrastés que nous avons choisis ne se veulent pas exhaustifs mais recueillent cependant un certain nombre de traits existant dans nombre de communautés indiennes actuelles. Comme nous l'avons vu, cette communauté indigène peut en fait correspondre à des entités de différents niveaux : ici une immense « communauté indienne » et une municipalité. Plusieurs phénomènes importants n'ont cependant pas pu être abordés : les municipes autonomes zapatistes, la reconnaissance des us et coutûmes à Oaxaca, l'existence d'un multipartisme croissant dans de nombreuses zones indiennes, et bien d'autres phénomènes comme les communautés Yaquis, Tarahumaras du nord du pays qui montrent en fait une grande diversité des ordres politiques locaux en zone indienne. Malgré cette grande diversité, certaines constantes se développent justement à cause de ces constantes suscitées par les projection d'une CIP par l'Etat central, ainsi que par des pratiques de régulation locale où la sphère politique est peu autonomisée de l'ensemble de l'ordre social.

La figure de la CIP, dans sa polyvalence a donc été une figure importante de la légitimité de l'Etat central et un modèle important de son modelage de l'ordre politique local. Dans l'usage de cette figure, on a vu combien la notion de participation doit alors être entendue à la fois en tant que mécanisme interne à la communauté et comme mode d'articulation à un ordre politique plus large, et combien l'idée d'une participation spécifiquement politique a du mal à s'imposer.

C'est durant les années 1990 que cette figure est devenue la plus prégnante, avec une forte ethnicisation et les qualités gestionnaires et écologistes qui lui sont attribuées. Les usages de cette CIP illustrent l'affaiblissement de l'Etat central, à la fois car les politiques assistancielles ce sont largement globalisées et parce que la figure est devenue un fort enjeu de conflit entre différents acteurs, comme l'illustre le mouvement pour l'autonomie indienne soutenu par le néo-zapatisme. Toujours dans un mouvement de relecture de l'ordre local et de la tradition, ce nouvel usage de la CIP, à l'image également du cas de Juchitán, illustre comment la communauté indienne peut devenir un « territoire de mobilisation » et non plus seulement une « territoire de participation » au service de projets littéralement projetés sur les entités locales.

Dans les deux cas, les usages de la CIP tendent à gommer les conflits internes et semble bien s'arranger d'une ordre politique modelé par le néo-libéralisme où des communautés de propriétaires gèrent leurs ressources en minimisant la place d'une sphère spécifiquement politique. Dans les deux cas, ces figures d'une ordre local hybride moderne ET traditionnel illustrent justement le fait que modernisation est de plus en plus synonyme de transformation démocratique et de construction identitaire plutôt que croissance économique.

Cette étape de la modernisation tardive renvoie à une expérience intime de l'accélération du changement et de l'effritement de l'avenir, dans nos sociétés marquées par la réflexivité, la "dé-traditionalisation" et la "re-localisation", selon les notions d'Anthony Giddens<sup>38</sup>. La démarche de "mise en patrimoine", qui se veut consensuelle, a donc une dimension politique importante<sup>39</sup>.

L'échelle communautaire est-elle le cadre idéal d'une démocratie participative ? Les populations indiennes contemporaines possèdent-elles des traits culturels qui leur font reproduire des schémas de démocratie directe consensuelle ? la participation qu'on attribue à ces communautés est-elle constitutive d'un champ politique ?

Si on a vu que la réalité mexicaine ne proposait pas de répondre positivement à ces injonctions, la figure mythique de la CIP permet pourtant à un ordre politique local de se perpétuer depuis la fin des années 1970. Celui-ci fait écho en plusieurs endroits à la CIP imaginée par les instances du centre, notamment dans son caractère communautaire, dans lequel la participation politique a pour but, moyen et origine la participation économique au bien commun. Ainsi, la CIP véhicule un modèle américain du politique qui peut être assimilée à la « démocratie », mais, à cause de son ambiguïté sur les questions de l'autonomie et de la faible institutionnalisation des processus de contrôle social, pourrait être également le prétexte d'une dépolitisation du local et de la sphère – nationale ou internationale – qui la projette.

---

<sup>38</sup> Ulrich BECK, Anthony GIDDENS et Scott LASH, *Reflexive Modernisation*, Cambridge, Polity Press, 1994.

<sup>39</sup> Depuis sa formulation révolutionnaire, il est évident que tout travail sur le patrimoine est profondément lié à un travail identitaire sur la mémoire, sur les liens qui unissent une communauté politique. Jean-Michel LENIAUD, *L'utopie française, essai sur le patrimoine*, Paris, Mengès, 1993.