

Les avatars de la démocratie participative en Amérique latine : une comparaison des expériences mexicaine et colombienne

Communication pour le colloque :
Cultures et pratiques participatives : une perspective comparative
AFSP/LAIOS, Paris, 20-21 janvier 2005

Version préliminaire

David RECONDO
Chargé de recherche CERI/FNSP
recondo@ceri-sciences-po.org

En Amérique latine, les notions de « démocratie participative » ou bien encore de « participation citoyenne » apparaissent dès la seconde moitié des années 1980, en même temps que les premières mesures de décentralisation. C'est le cas, notamment, au Brésil, en Colombie, mais aussi en Bolivie et en Equateur. Dans d'autres pays, comme ceux de l'Amérique centrale ou au Mexique, la décentralisation se produit au même moment, mais les références à la démocratie participative est moins explicite. Même dans ces cas, néanmoins, la décentralisation est toujours présentée comme un vecteur de démocratisation. L'idée d'un rapprochement entre les décisions politiques et les citoyens est perçue à la fois comme un gage de démocratie et d'efficacité administrative. En effet, la justification des mesures décentralisatrices repose essentiellement sur l'idée qu'une association des citoyens aux décisions sur l'allocation des dépenses publiques, aura pour effet de rendre cette dernière plus légitime –car répondant mieux aux demandes des bénéficiaires– et donc, plus efficace.

L'objectif premier de cette communication est de proposer quelques éléments explicatifs d'une telle « vague » décentralisatrice et participationniste. Ensuite, nous souhaiterions nous centrer sur les effets de ces mesures dans le contexte particulier des régions indigènes, au Mexique et en Colombie. La pertinence de ce terrain d'observation vient du fait que des formes de délibération préexistent aux politiques participationnistes mises en œuvre à partir des années 1980. L'Etat cherche, dans ce cas, à intégrer les pratiques coutumières dans le cadre « moderne » de la gestion décentralisée des affaires publiques. Des transferts de sens et des malentendus opératoires surgissent inévitablement. Ceux-ci montrent, à la fois, les limites des politiques gouvernementales de « promotion » de la participation citoyenne et les effets originaux d'hybridation des pratiques politiques locales que ces dernières contribuent à produire.

L'Etat et la promotion de la participation citoyenne : entre impératif d'efficience et quête de légitimité

Au Mexique, la décentralisation fait son entrée dans le discours politique dès les années 1970, mais ce n'est qu'au début des années 1980 que les premières réformes ont lieu. Le président Miguel de la Madrid (1982-1988) en fait son cheval de bataille en promouvant

une réforme de l'article 115¹ de la Constitution fédérale et prenant les premières mesures de déconcentration dans le domaine de la santé et de l'éducation. Ces mesures restent toutefois largement symboliques, puisqu'elles ne sont pas accompagnées d'une augmentation des ressources fiscales attribuées aux États fédérés et aux municipalités. Ce n'est qu'à partir de 1989 que le gouvernement fédéral entreprend une véritable décentralisation du budget fédéral. Le PRONASOL² du président Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) et le Nuevo Federalismo³ d'Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), entraînent une redistribution des ressources de la fédération, dont une proportion croissante est désormais gérée directement par les municipalités. En Colombie, le président Belisario Betancur (1982-1986) promeut une première réforme décentralisatrice. En 1986, l'assemblée législative approuve la loi 11, qui institue l'élection des maires (*alcaldes*) au suffrage direct et accroît les prérogatives des municipalités⁴. Elle met également en place quelques mécanismes participatifs⁵. Mais c'est à partir de 1991, lorsqu'une nouvelle Constitution est promulguée, que la dimension participative est mise en avant. De fait, l'article premier de la Constitution proclame que « la Colombie est un Etat social de droit, organisé en forme de République unitaire, décentralisée, [...] démocratique, participative et pluraliste »⁶. De nouvelles prérogatives sont attribuées aux municipalités dans le domaine de la réglementation, du prélèvement fiscal et de la gestion des transferts financiers en provenance de l'Etat central. En ce qui concerne les communautés indigènes, la loi 60 de 1993 rétablit le *resguardo*⁷, comme une « entité territoriale » à part entière, contrôlée par les autorités « traditionnelles » sous la forme des *cabildos indígenas*⁸. Cette loi prévoit également un transfert de fonds spéciaux –via les municipalités ou les

¹ Article de la constitution fédérale mexicaine régulant l'organisation et les attributions des municipios (communes). Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Mexico, IFE, 2000, p. 103-110.

² Programa Nacional de Solidaridad. Programme national de solidarité. Politique de lutte contre la pauvreté mise en œuvre, dès 1988, par Carlos Salinas de Gortari et destinée, principalement, à la construction d'infrastructures de base dans les régions (urbaines ou rurales) les plus marginalisées.

³ Nouveau fédéralisme. Programme national de décentralisation et de politique sociale. Contrairement au PRONASOL qui prônait, avant tout, une décentralisation en faveur de la société civile, le programme du nouveau fédéralisme met l'accent sur une redistribution des responsabilités et des ressources entre les trois niveaux de la fédération (Etat central, Etats fédérés, municipes). La réforme menée dans l'éducation et la santé est étendue aux autres politiques publiques : le développement social, l'agriculture et le développement rural, l'écologie et la gestion des ressources naturelles, la communication et les transports, le tourisme, l'énergie et, enfin, la réforme agraire. Le programme prévoit également une réforme en profondeur du système de coordination fiscale qui garantisse une meilleure répartition du budget fédéral et permette aux États et aux municipalités d'augmenter leurs propres recettes fiscales.

⁴ La loi 11 est appliquée à partir des élections municipales de 1988. Avant cette date, les maires étaient désignés par les gouverneurs des Etats fédérés. Ces derniers, quant à eux, seront désignés par le président de la République jusqu'en 1991.

⁵ La loi crée les Juntas d'action locale (Juntas de acción local, JAL) dans de nouvelles subdivisions inframunicipales appelées comunas (dans les municipalités urbaines) ou corregimientos (dans les municipalités rurales). Les JAL sont composées de sept membres élus au suffrage universel. Elles sont censées proposer des projets à intégrer au plan municipal et contrôler la prestation des services publics, entre autres fonctions. La loi prévoit également les « consultations populaires » et les « référendums municipaux ».

⁶ Constitución Política de Colombia, Bogota, 3R Editores, 1998, p. 51.

⁷ Institution coloniale délimitant un territoire de plusieurs hectares, historiquement peuplé par une majorité d'indiens et où ceux-ci jouissent d'une certaine autonomie de gouvernement, tout comme d'un contrôle collectif des terres. Un ou plusieurs *resguardos* peuvent être inclus dans la circonscription d'une même municipalité ou bien à cheval sur deux municipalités, voire même sur deux départements. Le nombre de *resguardos* est en constante augmentation depuis leur inscription dans la Constitution. Les dernières statistiques disponibles font état de 638 *resguardos* représentant près de 300 000 km² soit, près du quart du territoire national (1 141 748 km²).

⁸ Conseils municipaux indigènes.

départements où se trouvent les *resguardos*– et dont l'utilisation est décidée par les membres des *cabildos* en concertation avec les habitants de chacun des territoires concernés⁹.

Les deux processus sont semblables, même si les circonstances et l'histoire même des ces deux pays sont fort différents. Au Mexique, décentralisation équivaut à municipalisation, même si les Etats fédérés reçoivent également des transferts substantiels de prérogatives et de ressources (notamment en matière de politiques sociales, d'éducation et de santé). En Colombie –tout au moins dans les régions où est concentrée la population indienne– les *resguardos* (reconnus ou créés de toutes pièces) constituent avec les municipalités, les circonscriptions administratives privilégiées par la décentralisation. Dans les deux cas, la gestion locale des budgets transférés est soumise à un impératif de participation directe à la décision, des habitants des collectivités concernées. Le cadre institutionnel prévu à cet effet par la loi est le *cabildo abierto*¹⁰, en Colombie, et le *Consejo de desarrollo social municipal*¹¹, au Mexique. Mise à part la différence de nomenclature, les principes qui sous-tendent ces nouveaux mécanismes institutionnels et leur fonctionnement sont similaires. Les autorités locales sont censées organiser des réunions avec l'ensemble des citoyens de leur circonscription, ainsi qu'avec les représentants des organisations (associations, coopératives, etc.), des entreprises et des ministères ou agences publiques directement concernées par les fonds transférés (ministère du développement social, de la santé, de l'équipement, etc.). Ces réunions sont généralement annuelles. Nous reviendrons sur leur fonctionnement réel. Ce qui importe ici, c'est de souligner la similitude des temps et des formes prises par la « décentralisation participative », dans ces deux pays.

Cette similitude n'est évidemment pas une coïncidence. Les processus semblables dans les pays voisins attestent d'un mouvement généralisé aux raisons communes. Sans vouloir établir de hiérarchie, ni de relation causale, deux facteurs nous semblent déterminants dans cette évolution. Tout d'abord, au Mexique comme en Colombie, la diminution des ressources fiscales de l'Etat, sous l'effet de la modification des paramètres de l'économie mondiale (en particulier la chute du prix du baril de pétrole dès le début des années 1980) a pour effet de « gripper » les relations clientélistes qui garantissaient la capillarité des partis dominants, la mobilité sociale et, donc, la légitimité du régime. Dans les deux pays, le clientélisme –système pyramidal et asymétrique d'échange de faveurs– est le principal vecteur d'intégration et de stabilité politique. C'est ce type de relation qui explique en grande partie que le PRI ait pu reproduire son hégémonie pendant plus de 70 ans. La manne pétrolière tout comme la réforme agraire –ou sa promesse sans cesse renouvelée– ont permis au régime post-révolutionnaire, pendant toutes ces années, d'entretenir de vastes « chaînes » de loyauté partisane. En Colombie, même si les oligarchies régionales ont toujours été plus fortes qu'au Mexique, le système bipartisan du Front national¹² établi en 1958, se reproduit également à partir d'un réseau pyramidal d'allégeance clientélistes, reliant les notables locaux au dirigeants nationaux des deux partis, par le truchement d'une myriade d'intermédiaires situés à tous les niveaux politico-administratifs¹³.

⁹ GROS, Christian, « politiques et paradoxes de l'ethnicité », problèmes d'Amérique latine, n°48, printemps, 2003, p. 7-104 ; LAURENT, Virginie, Communautés indiennes et espaces politiques en Colombie. Motivations, champs d'action et impacts (1990-1998), Thèse de doctorat en sociologie, Iheal-Paris III, 2001, p. 45-48.

¹⁰ Littéralement : « conseil municipal ouvert ». Il s'agit de sessions du conseil municipal ouverte à la participation des habitants de la municipalité concernée.

¹¹ Conseil de développement social municipal.

¹² Alternance à la présidence et partage des postes administratifs entre le parti libéral et parti conservateur.

¹³ PÉCAUT, Daniel, L'ordre et la violence : évolution sociopolitique de la Colombie entre 1930 et 1953, Paris, Ed. de l'EHESS, 1987 ; GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco, « Dilemas y paradojas de la transición participativa », Análisis político, n°29, septembre-décembre, 1996, p. 43-64.

La conjoncture économique mondiale et le surendettement des deux Etats ont coupé l'alimentation du réseau clientéliste, provoquant sa « désagrégation » en une multitude de micro-réseaux faiblement articulés entre eux¹⁴. Les mesures d'ajustement structurel recommandées par les agences financières internationales accentuent cette tendance, puisque les gouvernements, pour pouvoir bénéficier de nouveaux crédits, doivent appliquer des politiques d'« austérité » budgétaire et, privatiser un certain nombre d'entreprises publiques ou parapubliques qui, jusque-là, permettaient d'alimenter les réseaux de clientèle. Le lien politique continue à se décliner sur un mode essentiellement clientéliste, mais il devient de plus en plus éclaté et assure de moins en moins la stabilité d'une pyramide en voie de dislocation¹⁵.

Un deuxième facteur éclaire le recours à la décentralisation et aux mécanismes de participation citoyenne « non partisane » : les profondes mutations que subissent les sociétés de ces deux pays. Au Mexique, des années 1930 aux années 1950, l'Etat développementaliste transforme, en quelques décennies, une société majoritairement paysanne en une société industrialisée et urbanisée. Une classe ouvrière importante émerge, étroitement encadrée par le PRI. Les classes moyennes citadines, privilégiées par le régime, augmentent de façon géométrique tout au long des années 1950 et 1960. Les politiques indigénistes mises en œuvre, dès les années 1940, contribuent à la formation d'une nouvelle élite indienne lettrée en quête de débouchés professionnels et de représentation politique. Cette diversification de la société mexicaine débouche sur l'émergence de nouveaux acteurs sociaux, en dehors des canaux corporatistes du régime national-populiste. Confrontés à la l'étanchéité croissante du système politique, ces acteurs sont porteurs de revendications sociales et identitaires communes aux mouvements sociaux qui émergent dans les sociétés du Nord. La revendication d'une démocratisation est souvent teintée d'un certain « basisme » pour ceux qui se revendiquent du marxisme mais cherchent à se démarquer de la lutte armée. Les courants de l'Eglise catholique proches de l'« option préférentielle pour les pauvres » post-Vatican II, par ailleurs, sont également porteurs d'une valorisation de l'organisation communautaire qu'ils promeuvent activement sous la forme des « communautés ecclésiastiques de base » ou dont ils retrouvent l'esprit dans les communautés indigènes¹⁶. Par un effet de composition, ces façons de penser la politique coïncident, dans les années 1980, avec une vision néolibérale importée par de nouvelles élites technocratiques formées aux Etats-unis et relayés par une classe politique soucieuse de compenser l'usure des liens de clientèle et de remplacer le corporatisme centralisé qu'ils n'ont plus les moyens de financer.

Le cas Colombien est sensiblement différent, l'Etat n'y a jamais incarné le projet national-populiste et n'a donc pas été le moteur principal de développement économique et de (trans)formation de la société. Les réseaux d'allégeance du parti libéral et du parti conservateur précèdent la formation de l'Etat central, contrairement au Mexique, où l'Etat suscite la formation du PRI. En outre, la désagrégation du clientélisme y est due davantage à une sclérose du système bipartisan, qui ne parvient plus à représenter une société en profonde mutation. Un autre facteur s'ajoute à celui-ci : la consolidation des forces armées irrégulières (guérillas et milices paramilitaires) et leur contrôle de portions entières du territoire national, ainsi que le développement exponentiel, à partir des années 1980, du trafic de drogue (les deux phénomènes étant étroitement liés). L'économie de la guerre et de la drogue constituent

¹⁴ GUTIÉRREZ SANÍN, « Dilemas y paradojas... », op. cit., p. 46.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ LE BOT, Yvon, *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala, 1994.

des sources de financement alternatives pour les réseaux clientélistes, l'Etat et les partis politiques n'étant jamais que des acteurs parmi d'autres, en compétition pour le contrôle du territoire et de la violence légitime¹⁷.

Dans un cas comme dans l'autre, le résultat est semblable : la convergence vers la recherche de formes alternatives d'administration du territoire et de participation politique. Encore une fois, dans chacun des ces deux pays, par un effet de composition, des acteurs aux intérêts clairement différenciés, semblent converger vers un même objectif stratégique : créer des mécanismes et des espaces de délibération collective, de façon, pour les uns à contourner un Etat hypertrophié et corrompu, et pour les autres, à apporter une nouvelle légitimité aux institutions politiques. Du point de vue de l'Etat, la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion des finances publiques (faire mieux avec moins de ressources) se conjugue avec la volonté de retrouver une légitimité que les mécanismes éculés du clientélisme ne parviennent plus à garantir. Du point de vue des acteurs « civils » périphériques (mouvements sociaux régionaux, organisations indiennes, ONG, etc.), l'idéal d'une démocratie locale débarrassée des interférences d'un clientélisme stérile et excluant se conjugue avec la volonté de pouvoir mieux maîtriser l'allocation des ressources publiques, aussi réduites soient-elles.

Enfin, la volonté des bailleurs de fonds internationaux d'optimiser les crédits et les aides au développement, contribue à transformer l'idéal de démocratie participative en une norme et à la diffuser tout au long du sous-continent latino-américain, au gré des réformes décentralisatrices et des nouveaux programmes de lutte contre la pauvreté. Car il convient sur ce point de ne pas surévaluer l'influence des organisations internationales (Banque mondiale, FMI, BID, PNUD) et de la coopération multilatérale (UE, OEA, etc.). Ces dernières jouent un rôle crucial de propagation de nouvelles normes de la « bonne gouvernance ». Le conditionnement de l'assistance à l'adoption de certaines techniques de gestion, contribue à doter celles-ci d'une légitimité particulière. Mais il serait abusif d'en conclure que les normes et les pratiques participatives sont inventées de toutes pièces par les experts de ces institutions et relayées par des élites gouvernementales soucieuses de ne pas fâcher leurs généreux créanciers. La circulation des normes et des techniques de « gouvernance » se fait d'une façon dialectique : des conceptions aux sources idéologiques et sociales les plus diverses (dans ce cas, le « basisme » des mouvements « populaires » des années 1970 et 1980, le néo-communautarisme chrétien et indianiste, la conception néolibérale d'un Etat « modeste » et décentralisé, etc.) convergent dans un contexte de pénurie économique qui les rend soudain d'autant plus pertinentes que des rétributions matérielles et symboliques leurs sont associées. Les experts des agences internationales (dont certains ont parfois participé aux mouvements « contestataires » des décennies précédentes), sont porteurs de représentations induites de leurs propres expériences sur le terrain. Leurs « recommandations » concernant les avantages –politiques, financiers– d'une implication directe des citoyens dans la gestion des budgets publics décentralisés, sont d'autant mieux reçues par les hauts fonctionnaires internationaux, qu'elles confortent leurs propres diagnostics sur l'hypertrophie paralysante des Etats et la corruption structurelle des fonctionnaires et des dirigeants politiques de la région. A partir de là, les interventions des organismes internationaux ont un effet multiplicateur et le credo décentralisateur et participationniste se répand jusque dans les régions étrangères à toute pratique de ce genre. C'est ainsi que l'ONU a érigé le budget participatif de Porto Alegre en « modèle à suivre », contribuant ainsi à sa diffusion par « mimétisme », dans plusieurs villes d'Amérique latine et d'ailleurs¹⁸. Les effets de rétro-alimentation entre les sociétés locales et

¹⁷ PÉCAUT, Daniel, *Guerra contra la sociedad*, Bogota, Espasa, 2001.

¹⁸ Le « budget participatif » de Porto Alegre a été considérée par l'ONU comme l'une des quarante innovations urbaines les plus notables dans le monde et sélectionnée à la Conférence Habitat II d'Istanbul en juin 1996. Cette

les instances internationales sont multiples et irréductibles à une induction télécommandée, de manière centralisée et univoque, par un quelconque groupe d'intérêt.

Les vicissitudes de la décentralisation participative en terres indiennes : les cas mexicain et colombien

Une comparaison entre deux régions à forte population indigène (l'État de Oaxaca¹⁹, au Mexique et le Département du Cauca²⁰, en Colombie) illustre assez bien les effets ambigus des politiques de décentralisation participative. Dans les deux cas, l'État transfère directement aux autorités municipales et/ou traditionnelles une partie du budget national. L'allocation de ces fonds doit faire l'objet d'une délibération entre les autorités locales et les habitants des collectivités concernées. Dans les deux pays, ces mesures sont accompagnées d'un discours valorisant la diversité des expressions ethnoculturelles y compris des pratiques de délibération. Autrement dit, les décisions concernant les dépenses publiques pourront être prises selon les procédés coutumiers (les *usos y costumbres*). La réglementation de ces transferts est donc porteuse d'une véritable reconnaissance de la diversité des pratiques participatives. Nous allons voir qu'il s'agit en fait d'une rhétorique qui limite considérablement les marges de manœuvres des populations locales et des autorités, mais qui n'en produit pas moins des dynamiques nouvelles de réinvention des traditions participatives communautaires.

Décentralisation et reconnaissance des institutions locales « traditionnelles »

Dans le Programme national de développement 1995-2000, Ernesto Zedillo présente le Nouveau fédéralisme comme « la forme d'organisation politique la plus adaptée pour renforcer la démocratie, consolider l'unité nationale et promouvoir un Mexique plus équilibré et juste ». ²¹ Il s'agit, entre autres, de redistribuer les attributions, les responsabilités et les ressources budgétaires en faveur des États fédérés et des municipalités; d'augmenter les prérogatives de ces deux niveaux de gouvernement en matière fiscale ; et de renforcer, en particulier, les capacités administratives des municipalités. ²² Un décret approuvé par le Congrès fédéral en août 1997 élève le nouveau fédéralisme au rang de programme. ²³ Contrairement au PRONASOL qui prônait, avant tout, une décentralisation en faveur de la société civile, le programme du nouveau fédéralisme met l'accent sur une redistribution des responsabilités et des ressources entre les trois niveaux de la fédération. La réforme menée dans l'éducation et la santé est étendue aux autres politiques publiques : le développement social, l'agriculture et le développement rural, l'écologie et la gestion des ressources naturelles, la communication et les transports, le tourisme, l'énergie et, enfin, la réforme

conférence a inclus le principe du budget participatif parmi ses recommandations. Cf. GRET, Marion et SINTOMER, Yves, Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie, Paris, La Découverte, 2002, p. 65.

¹⁹ L'Oaxaca est l'un des 32 États fédérés du Mexique ; il est situé au sud de Mexico et est limitrophe avec l'État du Chiapas. Sa population s'élève à 3,5 millions d'individus, dont environ 50% (1,2 million) sont indiens (INEGI, XII Censo general de población y vivienda, 2000).

²⁰ Le Cauca est l'un des 33 départements de Colombie ; il est situé au sud-ouest de Bogotá et sa population s'élève à 1,3 million d'individus dont 15% (190 069) sont indiens (Base DNP, Población y área indígena por departamento, 2001).

²¹ *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*, Secretaría de hacienda y crédito público, Mexico, 1995, p. 59.

²² *Ibid.*, pp. 60-62.

²³ *Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, Diario oficial de la Federación, Mexico, DF, Août 1997.

agraire.²⁴ Le programme prévoit également une réforme en profondeur du système de coordination fiscale destinée à garantir une meilleure répartition du budget fédéral et permettre aux États et aux municipalités d'augmenter leurs propres recettes fiscales.

Le *municipio* reçoit une attention toute particulière. Une proportion croissante des programmes de lutte contre la pauvreté est attribuée directement aux municipalités à travers les Fonds de développement social municipal (FDSM)²⁵. Les FDSM reprennent l'essentiel des programmes qui étaient inclus dans les Fonds municipaux de solidarité (FMS)²⁶, institués en 1989. Ils sont destinés au financement de travaux d'infrastructure urbaine et rurale, allant de l'ouverture de chemin, à la construction d'une école en passant par l'installation d'un système d'eau potable ou d'irrigation. Le fonctionnement est relativement simple : dans chaque municipalité, les autorités municipales doivent constituer un Conseil de développement social municipal (CDSM)²⁷ avec la participation des représentants des *agencias municipales*²⁸ et des organisations sociales locales lorsqu'elles existent. Le maire préside le CDSM. Celui-ci est chargé de consulter les habitants de la municipalité afin de sélectionner les travaux qu'ils considèrent prioritaires. Les projets sont choisis à partir d'un « menu » très proche de celui des FMS. Il contient une liste assez exhaustive des travaux d'infrastructure de base qui peuvent être financés à l'aide des FDSM. La nécessité d'une « participation » des habitants de chaque localité à l'élaboration du plan municipal de développement est donc clairement énoncée mais aucune précision n'est fournie sur sa place dans le processus de décision. S'agit-il d'une simple consultation, l'autorité municipale –et en particulier le maire– retenant l'essentiel du pouvoir de décision ? Ou bien s'agit-il d'une concertation, où les autorités locales doivent suivre –de manière plus ou moins impérative– les recommandations de l'assemblée ? La question reste ouverte. Cela va d'ailleurs donner lieu, sur le terrain, à toute une gamme de pratiques les plus diverses, avec un poids plus ou moins déterminant de la délibération collective dans la décision finale.

De fait, dans les régions indigènes de Oaxaca, le CDSM et la planification collective des travaux publics ne font que recouvrir la pratique traditionnelle de l'assemblée communautaire. Autrement dit, il ne s'agit là que d'une étiquette, qui au premier abord, n'aboutit pas à la création d'un nouveau dispositif, mais désigne ce que les communautés et leurs autorités font habituellement. Cette pratique délibérative coutumière correspond à une tradition héritée de l'époque coloniale mais qui s'est constamment –et profondément transformée– au cours des siècles. Contrairement à l'image qu'en donnent le discours indianiste ou bien une certaine anthropologie « engagée », les modes de délibération traditionnels sont marqués par une hybridité originelle: la méthode du consensus, de l'*acuerdo*, qui renvoie à la palabre pratiquées dans les sociétés africaines, se combine souvent avec un principe de majorité, exprimé sous la forme d'un vote individuel. Aux discussions interminables entre les anciens, où chacun s'exprime de façon simultanée et où le plus âgé et respecté d'entre eux, est chargé de formuler une « synthèse » suscitant le consensus de la totalité des membres de la s'assemblée, se sont substituées peu à peu des modalités de délibération plus ordonnées, où les propositions de quelques porte-parole ou leaders d'opinion, exprimées de façon « consécutive »,

²⁴ *Ibid.*, pp. 12-14.

²⁵ *Fondos de desarrollo social municipal*.

²⁶ Fondos municipales de desarrollo.

²⁷ Consejo de desarrollo social municipal.

²⁸ Les municipalités mexicaines sont subdivisées en circonscriptions administratives, appelées *agencias municipales* ou *agencias de policía*, en fonction du nombre d'habitants. Dans les municipalités rurales constituent le plus souvent des hameaux, avec un haut degré d'autonomie vis-à-vis des chefs-lieux. Les habitants de ces hameaux désignent leurs autorités au travers d'assemblées, à l'instar des chefs-lieux municipaux et sans que le maire ni ces conseillers n'interviennent.

font l'objet d'un débat généralisé avant que l'une d'entre elles ne soit consacrée par un vote majoritaire mais non nécessairement unanime. L'équilibre entre principe consensuel et principe majoritaire varie d'une assemblée à l'autre, selon l'enjeu de la décision, l'idéal d'un accord unanime occupant toujours une place importante dans les valeurs communautaires. Ainsi, sur les questions cruciales pour la reproduction du groupe, telles que la délimitation et l'usage du territoire, les autorités et les dirigeants les plus prestigieux, ont toujours pour mission de chercher une solution finale qui reflète, dans la mesure du possible, les positions des uns et des autres. Mais le vote, ne serait-ce que pour entériner l'accord majoritaire, ponctue toujours les débats. Ce vote s'exprime lui-même sous diverses formes (à main levée, en inscrivant des « bâtonnets » sur un tableau ou bien encore par le biais de bulletins) mais il est presque toujours public²⁹.

Les pratiques de décisions en assemblée ont une historicité qui est rarement restituée par les ethnologues désireux d'y voir des réminiscences d'un passé précolombien. Pourtant, il est tout à fait possible de retracer la formation de ces normes et de leur usage. La délibération comme mode de décision, sous une forme réservée aux anciens ou aux personnes ayant exercé des charges communautaires (religieuses ou civiles), date de l'introduction des *repúblicas de indios*³⁰ et des *cabildos*, corporations censées représenter les populations indiennes et assurer l'interlocution avec les autorités coloniales à partir du XV^{ème} siècle. Pendant près d'un siècle, les charges au sein des *cabildos* sont monopolisées par une caste de nobles, héritiers des anciens caciques ou seigneurs indiens. Peu à peu, l'accès aux responsabilités collectives va s'ouvrir au reste des adultes mâles, de la communauté, en fonction de leur contribution au financement du rite catholique³¹. La hiérarchisation se redéfinit et les assemblées s'imposent peu à peu comme un espace de décision collective non réservée aux seules autorités. De fait, celles-ci sont élues par l'ensemble des membres adultes de la communautés et non plus désignées par les anciens. Il convient d'ajouter que dans la plupart des municipalités indigènes, avant la décentralisation, l'essentiel des travaux d'intérêt général étaient réalisés par les villageois eux-mêmes, sous la forme de corvées. La pauvreté généralisée a contribué, dans une grande mesure, à l'institutionnalisation de l'« assemblée communautaire » –ouverte au plus grand nombre– comme mode de décision au détriment du *cabildo* ou du conseil des anciens. Pour les autorités, toute décision n'est effective que si la majorité contribue à sa mise en oeuvre ; la participation des membres de la communauté à la délibération est donc une façon de garantir leur engagement dans l'application des mesures décidées³².

Mais les pratiques de délibération que l'on peut observer aujourd'hui, dans les communautés indigènes de l'Oaxaca, reflètent également les traces des modifications apportées par les instituteurs et les fonctionnaires de la réforme agraire, à partir des années 1930. La notion de quorum, l'établissement d'un ordre du jour, l'élection de modérateurs et de scrutateurs au début de chaque assemblée et la rédaction d'un procès-verbal, sont autant de normes et de procédures empruntées directement aux assemblées agraires instituées après la révolution pour gérer les ejidos ou les biens communaux et à celles des syndicats d'instituteurs. La cacophonie étourdissante de la palabre décrite par les anthropologues cède

²⁹ RECONDO, David, *Multiculturalisme et démocratie au Mexique*, Paris, Karthala, à paraître ; VELÁSQUEZ CEPEDA, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, IEE, 2000.

³⁰ Républiques d'indiens. Sorte de succédané de municipio institué dans les régions majoritairement peuplée d'indiens.

³¹ CHANCE, John K. et TAYLOR, William B., « Cofradías and cargos : an historical perspective on the Mesoamerican civil-religious hierarchy », *American Ethnologist*, n° 12, 1985, pp. 1-26.

³² RECONDO, David, *Multiculturalisme et démocratie au Mexique*, op. cit.

la place à des échanges dialogiques soigneusement réglés par des procédures censées assurer la légalité des décisions face aux représentants de l'Etat³³.

La décentralisation participative vient se greffer sur ces traditions délibératives déjà passablement syncrétiques. Le CDSM n'est autre que le *cabildo* au grand complet. Celui-ci convoque l'assemblée communautaire en début d'année, afin d'annoncer le montant du budget annuel. Dans certaines municipalités, les autorités présentent des projets qu'ils soumettent à la décision de l'assemblée, ailleurs ce sont les personnes réunies qui suggèrent directement les activités à entreprendre. Dans tous les cas, une hiérarchisation des projets est opérée en fonction de leur priorité. Les décisions sont sanctionnées par le vote de tous les membres de l'assemblée, sauf celui des autorités qui président la réunion. Le procès-verbal de cette assemblée est ensuite joint aux projets sélectionnés et envoyés à l'administration centrale pour leur autorisation.

En Colombie, le processus est semblable. La décentralisation se déroule en deux temps. Les mécanismes mis en place par la réforme de 1986 (les JAL notamment) sont comparables aux CDSM mexicains, avec toutefois, une fonction plus marquée de consultation et de supervision, plutôt que de décision. Néanmoins, comme au Mexique, une telle réforme permet d'instaurer –lorsque les autorités locales le veulent bien– des processus de programmation *concertée* des dépenses publiques. Il s'agit d'un mécanisme fragile, largement dépendant de la bonne volonté des maires qui peuvent, in fine, ne pas prendre en compte les recommandations des Juntas. Il s'agit néanmoins d'un changement significatif étant donné le caractère particulièrement centralisé de l'Etat colombien. Il faudra attendre la nouvelle Constitution de 1991, pour que la décentralisation participative devienne l'un des éléments centraux –du moins d'un point de vue symbolique– du régime politique de ce pays. Comme nous l'avons évoqué un peu plus haut, le régime colombien est désormais qualifié de « démocratie participative ». C'est, de ce point de vue, le premier pays d'Amérique latine, avant la Bolivie et le Venezuela, où la participation hors élections, est érigée en norme et en mécanisme de gouvernement à l'échelle nationale. Les formes de participation démocratique sont spécifiés dans l'article 103 de la Constitution : « le vote, le plébiscite, le référendum, la consultation populaire, le conseil municipal ouvert, l'initiative législative et la révocation du mandat »³⁴. Au niveau local, c'est l'institution du conseil municipal ouvert (*cabildo abierto*) qui sert de cadre à l'association des citoyens aux prises de décision des autorités. Cette formule va bien au-delà des anciennes *juntas*, puisque désormais les dépenses publiques ne peuvent être programmées qu'en accord avec les habitants des localités concernées. La réforme colombienne dépasse même, en apparence, celle du Mexique. La participation des citoyens aux décisions n'est plus une option, laissant aux autorités municipales érigées en CDSM, le loisir de prendre en compte ou non les recommandations des habitants convoqués aux réunions annuelles. Au premier abord, donc, la norme instituée par les constituants de 1991, dépasse les pratiques existantes, alors qu'au Mexique –tout au moins dans les municipalités indigènes– la pratique du *cabildo abierto*, sous la forme des assemblées de village, était une réalité avant que la décentralisation ne soit mise en œuvre. La nouveauté de la norme participationniste colombienne est renforcée par une autre innovation importante : la reconnaissance officielle –et la création– des *resguardos*, cette institution d'origine coloniale, proche des *repúblicas de indios* mexicaines. Les *cabildos* traditionnels reçoivent donc un statut juridique dont ils ne disposaient pas avant 1991. La loi 60, votée en 1993, vient provisoirement réglementer le fonctionnement de ces « entités territoriales indigènes » et, notamment, la gestion des fonds publics qui leur sont transférés. Une loi d'aménagement du

³³ Ibid.

³⁴ Constitución Política de Colombia, op. cit., p. 51.

territoire (*ley de ordenamiento territorial*) devaient être votée dans la foulée, mais elle n'a toujours pas été approuvée en 2005. La réglementation en vigueur a néanmoins permis aux *cabildos* de gérer, par l'intermédiaire des municipalités ou des gouvernements départementaux, des fonds dont ils disposent de façon exclusive et qu'ils peuvent allouer librement, dans les domaines précisés par la loi. Un « menu » est donc imposé, comme au Mexique, mais à l'intérieur de ces limites relativement flexibles, les autorités traditionnelles, en concertation avec les citoyens du *resguardo*, élaborent leur propre programme de dépenses. A la différence du Mexique, il est explicitement stipulé que la « participation citoyenne » doit se faire selon les coutumes de chaque *resguardo* et donc, sans imposer un quelconque dispositif standard. D'un point de vue strictement formel et contrairement au Mexique, les autorités indigènes ne doivent pas « faire semblant » de constituer un CDSM. Elles doivent juste transmettre aux autorités du chef lieu municipal leurs projets, sans avoir à spécifier la manière dont celui-ci a été élaboré³⁵.

De fait, dans le Cauca, les procédés coutumiers sont semblables à ceux des municipes indigènes de l'Oaxaca. Les communautés ont une longue pratique d'assemblée, les questions d'intérêt général les plus variées étant systématiquement soumises à délibération. Celle-ci dépasse donc le seul corps collégial du *cabildo*. Tous les adultes « ayant droit » –femmes comprises la plupart du temps– y participent. Ce sont ces assemblées qui ont donc pour fonction de décider des projets ou travaux à financer avec le budget alloué au *resguardo*. Les modes de délibération ressemblent à ceux pratiqués dans les communautés de l'Oaxaca ; ils reflètent la même hybridité héritée d'une longue trajectoire d'emprunts et de recompositions internes. Les décisions sont sanctionnées par un vote émis de façon nominale, après de longs débats où les différentes positions, parfois très tranchées, s'expriment tour à tour. Même si l'idéal consensuel est toujours présent, le principe majoritaire est suffisamment enraciné pour que le vote serve, le plus souvent, à sélectionner l'une des propositions formulées, plutôt qu'à exprimer un accord unanime³⁶.

La participation sous tutelle

La décentralisation participative mexicaine comme la colombienne, reflètent les mêmes travers : à l'étroitesse des marges de choix quant à l'objet des dépenses, s'ajoute la tutelle que les autorités centrales (les gouverneurs des Etats au Mexique, les maires et les gouverneurs des départements, en Colombie) exercent sur les autorités locales (*municipio* indigène, *resguardo*). Ces deux éléments contribuent à limiter considérablement l'emprise des assemblées communautaires sur les décisions.

Même si la liste des domaines dans lesquels les investissements peuvent être effectués est plus exhaustive dans le cas colombien, les échéances et les règles comptables imposées par l'administration centrale aboutissent au même résultat qu'au Mexique³⁷. Les

³⁵ LAURENT, Virginie, op. cit., pp. 439-445.

³⁶ Les critères définissant la citoyenneté varient d'une communauté à l'autre. En règle générale, est citoyen –avec le droit/obligation de participer à l'assemblée communautaire– tout chef de famille –majeur ou non– s'étant acquitté des autres obligations collectives (corvées, cotisations, etc.). La participation des femmes est très variable. Dans certains municipes elle remonte aux années 1930 ou 1940 ; ailleurs, ce n'est que très récemment qu'elles exercent le droit de délibérer et de voter au sein des assemblées de village. Désormais, dans le Oaxaca, les femmes sont citoyennes « actives » dans 70% des municipes coutumiers. Cf. VELÁSQUEZ C., María Cristina, *El nombramiento*, op. cit.

³⁷ Les domaines d'investissement des budgets transférés aux *resguardos* vont de l'éducation à l'achat de terres, en passant par l'infrastructure de base, l'assainissement, l'aide aux plus pauvres, la culture, la justice ou encore

communautés et leurs autorités finissent pas privilégier les dépenses dans le domaine de l'équipement (voirie, tout-à-l'égout, eau potable, électrification, embellissement des espaces publics, etc.), au détriment de projets de développement à plus long terme (agriculture, éducation, commercialisation des productions locales, etc.). L'annualisation des dépenses et les difficultés à justifier les dépenses dans des projets aux résultats plus aléatoires et moins faciles à quantifier, conduisent les communautés à privilégier les projets de construction pouvant être achevés en moins d'un an. La préférence pour le « solide à court terme » est aussi due au fait que les autorités locales/traditionnelles ont des mandats relativement brefs – annuels ou trisannuels au mieux – et qu'il n'existe pas vraiment d'administration municipale capable d'assurer la continuité des projets.

Sur ce point le cas colombien est particulier : les autorités des *resguardos* ne peuvent gérer directement le budget transféré. C'est le maire de la municipalité où se trouve le *resguardo* – ou bien le gouverneur d'un des deux départements sur lequel le *resguardo* « empiète » – qui sont habilités à recevoir et administrer les ressources transférées. Celles-ci sont bien déposées dans un compte à part, au bénéfice exclusif de chaque *resguardo*, mais les autorités de ces derniers ne peuvent y avoir accès qu'avec l'autorisation du maire ou du gouverneur correspondant. Une fois que l'assemblée d'un *resguardo* a établi son programme de dépenses, celui-ci doit être approuvé par le maire. En principe, ce dernier doit se contenter de vérifier que les investissements programmés correspondent bien aux domaines définis par la loi et contrôler ensuite que l'argent a bien été dépensé comme prévu. Mais les autorités des *resguardos* se plaignent souvent des pressions exercées par les maires pour influencer les choix de projet ou exiger des contreparties politiques et/ou matérielles, dans un registre clientéliste des plus classiques. Les porte-parole des communautés exigent, depuis plus de dix ans, que les *cabildos* des *resguardos* aient le même statut qu'une municipalité et puissent exercer leur budget de façon totalement autonome³⁸.

Outre la tutelle exercée par les autorités « supérieures », un second facteur vient « parasiter » les pratiques participatives : le clientélisme généralisé. Celui-ci reste, au Mexique comme en Colombie, le répertoire dominant des relations politiques, malgré les changements profonds que subissent les Etats et/ou les régimes des deux pays. Nous l'avons dit, même si les réseaux de clientèle ont tendance à se désagréger, cela ne veut pas dire que le clientélisme disparaît ; bien au contraire, celui-ci s'exacerbe, à mesure que les « patrons » s'autonomisent et que les ressources deviennent rares. Or les dispositifs participatifs sont souvent présentés comme une façon de promouvoir la formation d'une citoyenneté débarrassée de sa « gangue » clientéliste. L'espoir est donc placé dans des assemblées délibératives où des personnes autonomes ou en tout cas seulement liées entre elles par une solidarité horizontale, contribueraient à convaincre – ou à se laisser convaincre par – leurs congénères grâce à la force rationnelle de leurs arguments. Cet idéal habermasien est pourtant bien loin d'une réalité communautaire où l'inégalité des conditions et les liens de dépendance entretiennent un dense et fluctuant tissu d'allégeances clientélistes. Les espaces de participation, en l'espèce, les assemblées, ne sont pas libres des asymétries du pouvoir et des rapports de force. De fait, la conjonction de la décentralisation et de la « plus-value » attribuée aux modes participatifs de décision, ont contribué à accentuer encore davantage la multiplication des micro-réseaux de clientèle qui trouvent dans l'autonomie relative des

le développement institutionnel. Cf. Site officiel du Département national de planification, <http://www.dnp.gov.co/>, rubrique « Desarrollo territorial », puis « Diversidad étnica y cultural ».

³⁸ Ibid. ; LAURENT, Virginie, op. cit., p. 443.

municipios (au Mexique) ou des *resguardos* (en Colombie), des niches particulièrement favorables à leur reproduction³⁹.

L'invention paradoxale de nouveaux espaces de délibération

Les processus conjoints de décentralisation et de promotion de la participation citoyenne n'ont toutefois pas que des effets négatifs sur les pratiques délibératives locales. Le « placage » d'une nouvelle nomenclature sur d'anciennes pratiques contribue également à l'émergence de nouveaux espaces et de nouvelles dynamiques de participation.

Tout d'abord, dans certains cas, l'attribution de ressources financières conjuguée à la norme participative revitalise la participation, en faisant de l'assemblée non plus un espace réservé à quelques personnes (anciens, autorités municipales, hommes, habitants du chef-lieu municipal, etc.) mais bien un lieu réunissant un nombre considérable de personnes jusque-là tenues à l'écart des décisions. C'est le cas, notamment, des municipalités de la *Sierra norte*, dans l'Oaxaca ou bien encore de la Côte pacifique. Dans ces deux régions, les assemblées étaient contrôlées, jusque dans les années 1990, par les autorités municipales et quelques familles mieux loties que les autres d'un point de vue économique et disposant de meilleures relations politiques. Les caciques ou « patrons » locaux étaient fréquents, même s'ils n'avaient plus le même pouvoir que leurs prédécesseurs des années 1930-1970, en pleine institutionnalisation du régime post-révolutionnaire. Par ailleurs, les seules assemblées qui réunissaient la majorité des citoyens étaient celles destinées à désigner les autorités municipales, une fois par an (*Sierra norte*) ou une fois tous les trois ans (Côte pacifique). Même dans ce cas, l'abstention était souvent très élevée. En outre, l'assemblée ne servait, le plus souvent, qu'à entériner les décisions prises auparavant, par les autorités et les leaders communautaires. Il ne s'agissait donc pas vraiment d'un espace de décision par délibération. Enfin, des secteurs entiers de la communauté étaient exclus de l'assemblée : les femmes, les habitants des hameaux périphériques, les dissidents religieux, les personnes allogènes). Les citoyens, avec un droit d'expression et de vote étaient donc relativement peu nombreux et ne représentaient pas l'ensemble des habitants de la municipalité⁴⁰.

La reconnaissance des pratiques coutumières en matière de désignation des autorités municipales, en 1995, puis la « municipalisation participative » du budget fédéral destiné au développement des infrastructures de base et à la lutte contre la pauvreté, ont contribué à (re-)donner une vitalité aux pratiques d'assemblée communautaires. Le changement ne s'est pas toujours fait sans conflits. Au contraire, dans la plupart des cas les secteurs marginaux se sont mobilisés afin d'exiger un droit de regard sur le partage du budget municipal. Les habitants des hameaux périphériques ont été les plus actifs de ce point de vue. Dans des municipalités comme Santiago Ixtayutla, dans la région du Pacifique, alors que l'assemblée ne réunissait que quelques dizaines d'habitants du chef-lieu, proches des familles de commerçants, à partir de 1998, une forte mobilisation des habitants de la périphérie ayant été jusque-là lésés par un partage arbitraire et non équitable des ressources publiques, aboutit à une transformation radicale du fonctionnement et des prérogatives de l'assemblée de village⁴¹.

L'intérêt de cet exemple tient au fait que la lutte pour la participation aux décisions politiques n'aboutit pas à un rejet des coutumes locales, mais plutôt à une ré-invention de la

³⁹ GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco, *Dilemas y paradojas...*, op. cit.

⁴⁰ RECONDO, David, op. cit.

⁴¹ Ibid.

tradition. Les « aspirants » à la décision produisent de nouvelles pratiques participatives tout en se réclamant d'une tradition que leurs adversaires –les caciques– auraient trahie. Certains auteurs parlent d'« invention paradoxale de la modernité », pour décrire la manière dont les processus d'innovation sociale, culturelle ou politique s'accompagnent, le plus souvent, de la revendication ou du « remploi » de « certaines valeurs et de certaines normes de comportement se référant explicitement au passé, celui-ci pouvant éventuellement être reconstruit ou fabriqué ». ⁴² Cela est particulièrement vrai en Europe à partir de la fin du XVIII^e siècle. La formation de l'État moderne et l'expansion coloniale s'accompagnent systématiquement d'un « processus de ritualisation et de formalisation » des « fragments d'un passé plus ou moins fantasmatique » dans les métropoles comme dans les pays colonisés. ⁴³ Il en est de même dans le Mexique contemporain. Les revendications identitaires et en particulier, l'appel à la défense des coutumes, contribuent également à la redéfinition de l'espace public et à la transformation du système politique.

A cet égard, l'exemple de Santiago Ixtayutla ⁴⁴ est particulièrement significatif. Face au contrôle étroit des décisions par les autorités municipales, plus de 2000 habitants du chef-lieu et des communautés périphériques se mobilisent pour exiger l'annulation de l'élection et la réalisation d'une assemblée réunissant « tous les citoyens du municipe ». ⁴⁵ L'originalité de cette mobilisation réside précisément dans le fait que les contestataires accusent le maire sortant et ses alliés - locaux et régionaux -, d'avoir « violé la loi de la communauté » afin d'imposer son successeur. ⁴⁶ Ainsi, il aurait fait assassiner – par ensorcellement ! - le maire que les *anciens* avaient désigné, selon la tradition. Ils confirment ainsi qu'avant que les caciques ne changent les règles du jeu, l'élection coutumière se faisait de la façon suivante : les *anciens* désignaient les autorités en prenant en compte la « trajectoire » des personnes ayant déjà occupé des charges communautaires. La décision était ensuite soumise à une assemblée du village, dont la fonction était davantage d'entériner le choix fait par les anciens que d'élire les nouvelles autorités. Jusque-là rien de bien original. La coutume d'Ixtayutla ressemble à celle de la plupart des municipes ruraux et indiens les plus traditionnels, où la désignation des autorités est opérée par un groupe relativement restreint d'anciens et d'habitants du chef-lieu. Les opposants semblent ainsi donner raison à leurs adversaires, lorsqu'ils affirment que « traditionnellement, les communautés d'Ixtayutla ne participent pas à l'élection de leurs autorités ». ⁴⁷ « C'est vrai », admet un de leurs porte-paroles, mais « c'était ainsi avant que les caciques ne violent la loi de la communauté ». ⁴⁸ Entre temps, affirme-t-il, les caciques auraient corrompu les anciens en leur offrant de l'argent ou d'autres bénéfices matériels, en échange de leur loyauté. Pour mettre fin à cette « tradition corrompue » les opposants proposent que l'élection des autorités municipales se fasse par le biais d'une assemblée réunissant les citoyens de toutes les communautés du municipe et que les *anciens* « récupèrent leur rôle de conseillers de l'autorité ». ⁴⁹ Nous sommes en plein « invention de la tradition » ⁵⁰ : en même temps que les acteurs se posent en défenseur d'une coutume que les caciques auraient « violée », ils en inventent une autre qui ne correspond pas vraiment aux pratiques traditionnelles. L'« assemblée générale communautaire » est conçue

⁴² BAYART, Jean-François, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996, p. 48.

⁴³ *Ibid.*, p. 49.

⁴⁴ Municipalité enclavée dans les montagnes proches de la Côte pacifique.

⁴⁵ *Noticias* (quotidien régional), 16 janvier 99.

⁴⁶ *Cantera* (quotidien régional), 18 janvier 99.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ HOBBSAWM, Eric et RANGER, Terence, *The invention of tradition*, New York, Cambridge University Press, 1993.

comme un véritable espace de délibération et d'élection et les *anciens* ne sont plus des décideurs mais des « conseillers ». Autrement dit, le recours à une légitimité traditionnelle sert à promouvoir une participation beaucoup plus ouverte et active des citoyens – en incluant les femmes - à l'élection des autorités locales⁵¹.

Si, en l'occurrence, le conflit se cristallise autour de la désignation des autorités municipales, il n'en reflète pas moins une dynamique générale de re-définition des modes de décision communautaires. La mobilisation dépasse la seule question électorale et touche à la conception globale de l'objet et du fonctionnement des pratiques délibératives. Dans tous les cas, la décentralisation couplée à la reconnaissance, par l'Etat, des « formes traditionnelles de participation », a contribué à nourrir cette ré-interprétation des coutumes politiques dans un sens plus participatif⁵².

Des dynamiques similaires ont lieu dans la région du Cauca, en Colombie. Le transfert de ressources financières directement aux *resguardos* a produit, dès le départ, des recompositions importantes au sein des communautés. De façon très inégale d'un *resguardo* à l'autre, les espaces de délibération ont acquis une nouvelle vitalité. Désormais le jeu de la délibération « en vaut la chandelle », puisqu'il s'agit de sélectionner les projets et les zones auxquels seront allouées les ressources transférées. En même temps, l'afflux d'argent public induit des dynamiques de compétition pour l'accès aux charges des *cabildos* ou bien des associations de *cabildos* créées afin de mutualiser les ressources attribuées par l'Etat central. La représentation même du pouvoir et de son exercice s'en trouve affectée. Les charges ne sont plus seulement pourvoyeuses de rétributions symboliques (le prestige), mais aussi de rétributions matérielles : désormais, les autorités indigènes du *resguardo* ont la possibilité de tirer un profit personnel des transactions financières (pots-de-vin, surfacturation lors de l'attribution des contrats de chantiers, etc.) avec la complicité des autorités territoriales (maire ou gouverneur du département) chargées d'administrer les fonds. Ce genre d'arrangements est devenu monnaie courante depuis la mise en place du nouveau dispositif administratif⁵³.

Mais l'afflux d'argent a aussi dynamisé les processus d'organisation, au-delà même des communautés. C'est ainsi qu'au nord de Popayán, dans le Cauca, les autorités indigènes ont créé une association de *cabildos* (ACIN, asociación de *cabildos* del norte del Cauca) réunissant les autorités de plusieurs municipalités (Toribío, Jambaló et Santander de Quilichao) et *resguardos* de la région. La coordination trans-municipale leur a permis de rééquilibrer, en leur faveur, les rapports de force avec le gouverneur du département. En outre, le statut juridique d'association, leur a permis de négocier des transferts supplémentaires de la part de l'administration centrale ainsi que des organismes internationaux comme la BID ou le PNUD. Par ailleurs, dans ce même département du Cauca, les autorités indigènes ont construit une véritable « pyramide » participative à trois niveaux : *cabildos*, conseils de zone et conseil régional. Tous les deux ans les *cabildos* de chaque région du Cauca, désignent des délégués qui constituent un conseil de zone ; ces derniers, à leur tour, désignent des délégués qui prennent place au sein du Conseil régional indigène du Cauca (CRIC). Le mécanisme est rodé depuis sa mise en œuvre au début des années 1990. Il permet une coordination des projets et des politiques publiques sur l'ensemble des zones indigènes, en profitant des transferts financiers et tout en dépassant l'espace politique étroit que représentent les *resguardos*. En même temps, la délibération est présente à tous les niveaux de la pyramide, puisque des assemblées des délégués de zone sont organisées chaque année ainsi

⁵¹ RECONDO, David, op. cit.

⁵² Ibid.

⁵³ LAURENT, Virginie, op. cit., pp. 442-445.

qu'un congrès régional tous les quatre ans. Ce dernier est précisément le lieu où les autorités indigènes élaborent un plan d'activité quadriennal.

Conclusion ouverte

La comparaison de la mise en œuvre de la décentralisation participative dans les régions indigènes du sud du Mexique et du sud-ouest de la Colombie, illustre à merveille les ambiguïtés des processus de diffusion des normes politiques dans le monde contemporain. Au premier abord, les mêmes principes de subsidiarité (entre Etat central et gouvernements locaux mais aussi entre ceux-ci et la « société civile ») et les mêmes dispositifs de programmation participative des dépenses publiques semblent plaqués sur des pratiques politiques très diverses. La conditionnalité imposée pour bénéficier des aides au développement pourrait faire penser qu'une telle dynamique est univoque et ne peut qu'aboutir à l'homogénéisation des pratiques décisionnelles, suivant un modèle techniciste et gestionnaire plutôt que politique. Un deuxième regard, plus attentif, fait ressortir les dynamiques complexes d'appropriation et de production de nouvelles pratiques de participation à la décision à partir de matrices traditionnelles elles-mêmes en constante mutation. La production et diffusion des normes participatives apparaissent alors comme un jeu complexe d'interactions entre des acteurs (locaux, nationaux, internationaux) et les répertoires du politique dont ils sont porteurs. Finalement, aucune des parties ne semble sortir indemne de l'hybridation des cultures participatives que produisent ces transactions complexes.

Mais la comparaison fournit également un deuxième enseignement en forme de paradoxe : c'est en Colombie, où le discours officiel sur le « démocratie participative » est le plus éloquent et omniprésent, que les espaces de décisions locaux sont le plus soumis à la tutelle des autres niveaux de gouvernement ; alors qu'au Mexique, où la dimension strictement administrative de la décentralisation prime sensiblement sur l'ingrédient participatif, les municipalités ont pu revitaliser leurs pratiques délibératives, derrière un habillage formel à consommation extérieure.