

Anne SUTTER

## **Les usages politiques du droit électoral au Mexique : de la gestion du changement à l'intériorisation de la continuité.**

Le cas de la réforme électorale de 1996

Thèse pour le doctorat en science politique soutenue le 28 mai 2010 à Sciences Po Bordeaux, mention très honorable avec les félicitations du jury.

### **MEMBRES DU JURY**

M. Antoine ROGER, Professeur des universités, Directeur du SPIRIT - Sciences Po Bordeaux, Directeur de recherche au CNRS, Président

M. Georges COUFFIGNAL, Professeur des universités, Paris III Sorbonne nouvelle, Directeur de l'IHEAL, Rapporteur

M. Daniel van EEUWEN, Professeur des universités, Sciences Po Aix-en-Provence, Directeur de Thèse

M. Bastien FRANÇOIS, Professeur des universités, Paris I Panthéon – Sorbonne, Rapporteur

M. Daniel-Louis SEILER, Professeur des universités, Sciences Po Aix-en-Provence

### **RÉSUMÉ**

**Au point de départ de cette thèse**, il y a l'observation de la fréquence des réformes électorales au Mexique, de l'ampleur des aspects de la compétition politique en jeu et du fort intérêt des chercheurs pour cet objet d'étude. De ce point de vue, le contraste est grand entre le Mexique (et plus généralement l'Amérique latine) et la plupart des pays européens où le droit de la politique est relativement stable. Je me suis interrogée sur les **raisons d'un tel investissement dans la formalisation juridique des règles du jeu politique** : pourquoi les acteurs se tournent-ils systématiquement vers le droit électoral pour résoudre leurs conflits, pourquoi celui-ci est-il devenu une ressource incontournable dans le jeu politique ? Le phénomène est d'autant plus remarquable, que de nombreux chercheurs ont montré le caractère non compétitif d'élections servant à légitimer un système de parti hégémonique jusque dans les années 1980, tandis que la répartition du pouvoir se jouait ailleurs (système corporatif ou secteurs et *camarillas* du parti dit hégémonique : le PRI). Il soulève la question du rapport des acteurs au droit électoral.

J'ai cherché à appréhender sous un jour nouveau une **problématique** qui a suscité de nombreux travaux en Amérique latine : **celle du rapport entre changement politique et réforme électorale, en adoptant un cadre analytique peu mobilisé jusqu'à présent et inédit pour ce qui est du cas mexicain : celui des usages politiques du droit.**

Un tel choix signifiait rompre avec le paradigme dominant en Amérique latine : la transitologie et plus précisément, dans le cas mexicain, une approche transitologique fortement marquée par la *path dependance*. Dans ce cadre, les réformes successives (pas moins de douze depuis 1946) sont pensées sur le mode d'une progression par étapes vers la démocratie, une « mécanique du changement ». Une telle approche néglige la question des **conditions de production de la norme**, occulte le caractère conflictuel du travail de formalisation juridique et le fait même, que le droit codifié est le fruit d'une négociation. De mon point de vue, la *path dependance* telle qu'appliquée à l'étude des réformes électorales participe des discours contribuant à l'objectivation du droit de la politique, ce d'autant plus lorsque les chercheurs se demandent quelles modifications doivent être apportées à la norme

électorale pour favoriser la démocratisation du régime ou du système de partis. Ils s'inscrivent alors dans le cadre d'une « ingénierie électorale » porteuse d'une vision technicienne et performative du droit (effets mécaniques), qui ne cache pas son ambition prospective et qui a un certain succès en Amérique latine, portée par des organismes internationaux promouvant la démocratie électorale. De nouveau, la question du rapport des acteurs (et des chercheurs) au droit électoral est mise en exergue. **L'analyse en termes d'usages du droit est, selon moi, la plus à même d'appréhender ces processus d'objectivation à l'œuvre tant dans le champ scientifique que politique.**

**Ainsi, la question posée n'est pas celle du rôle des réformes électorales dans la transformation des régimes politiques, mais celle de savoir pourquoi diverses catégories d'acteurs ont choisi de faire de la norme électorale le vecteur du changement politique et de la démocratisation au Mexique.** Le changement politique n'est pas appréhendé au niveau du régime politique et de ses institutions mais au niveau des acteurs politiques et de leurs représentations. La question de la démocratisation du régime n'est pertinente que comme enjeu construit par les acteurs eux-mêmes dans leurs luttes pour redéfinir les règles du jeu politique et les acteurs habilités à y participer, comme ressource discursive mobilisée dans ces luttes. **Je ne cherche pas à appréhender les effets du droit mais ses usages, le travail de formalisation juridique et ce qu'il révèle de la construction du politique au Mexique :** quelles catégories d'acteurs, quels modes d'action, quelles formes d'organisation, quelles conceptions de la représentation les acteurs de la réforme électorale cherchent-ils à imposer et à légitimer en faisant usage du droit ? **Autant de questionnement qui renvoient non pas au mode de gouvernement mais à la mise en ordre symbolique du champ politique.**

**Je défends la thèse selon laquelle la dynamique de réformes électorales successives, sur plusieurs décennies, incluant graduellement de nouveaux acteurs (*ouverture contrôlée*) a favorisé un processus de socialisation, voire d'acculturation des acteurs de la vie politique mexicaine, tout autant qu'elle a contribué à la redéfinition des règles du jeu politique et des contours de l'espace politique.** La récurrence du recours au droit dans la compétition pour le pouvoir a contribué à la circulation et l'intériorisation de certains schèmes cognitifs liés à la conceptualisation de l'espace politique et de ses frontières. La thèse défendue va à l'encontre de l'interprétation dominante du rapport entre réforme électorale et changement politique, interprétation fondée sur le postulat que les réformes électorales (souvent assimilées à ces pactes entre élites chers aux pionniers de la transitologie) sont l'instrument par excellence de la démocratisation des régimes politiques, c'est-à-dire du changement. Quand les chercheurs veulent étudier la continuité – qu'ils définissent le plus souvent en termes de persistance, de scorie, d'héritage du passé – ils délaissent le terrain des réformes électorales pour d'autres terrains tels que l'organisation syndicale (corporatisme). **De mon point de vue, le droit électoral est à la confluence de l'articulation entre changement et continuité et l'analyse de ses usages politiques permet de restituer un peu de la complexité de cette articulation.** Je pars donc du temps court, de l'observation des usages du droit dans les interactions à court terme, pour tenter de comprendre comment des processus de plus long terme (notamment la médiation des structures mentales) interfèrent et influent sur ces interactions par ailleurs indissociables de la conjoncture particulière dans laquelle elles s'inscrivent. La continuité n'est cependant pas pensée en termes de scories d'une culture autoritaire propre au système de parti hégémonique. Les moments de formalisation juridique des règles du jeu politiques sont propices à l'intériorisation mais aussi à la réappropriation ou au détournement, par des acteurs n'appartenant pas à l'élite *priiste*, de certains schèmes cognitifs associés à la culture d'ancien régime.

J'ai adopté une **définition bi dimensionnelle du droit** : comme ressource qui peut être saisie par de multiples acteurs, c'est-à-dire comme registre de légitimation, et comme vecteur (ou média), c'est-à-dire comme support de la transmission d'informations, moyen

d'expression, véhicule de schèmes cognitifs et de représentations mentales du politique et de ses frontières, et donc forme de socialisation. Le droit défini dans sa double dimension de ressource et de vecteur est un outil idoine pour mettre en lumière l'imbrication du temps court et du temps long, car ainsi défini, il est au croisement de la structure et de l'action. Par ailleurs, **étudier les usages du droit dans un moment de réforme électorale signifie mettre en question la distinction usuelle entre production et usages du droit.** Dès le moment de la formalisation juridique, le droit est saisi par les acteurs qui en font des *usages symboliques*, usages essentiellement **discursifs, visant la production de sens et de légitimité** : dès avant son annonce, la réforme électorale a fait l'objet d'une argumentation discursive, de prises de position, c'est-à-dire d'usages dans la compétition autour des règles du jeu politique. Inversement, une fois codifié, le droit n'est pas fixé une fois pour toutes et fait l'objet d'usages multiples par des acteurs divers (dont certains n'avaient pas accès aux négociations au moment de la réforme électorale), des usages concrets mais aussi symboliques (tentatives de réappropriation des catégories forgées par le droit). Appréhender les usages symboliques du droit, et des processus d'objectivation de la norme et d'un ordre social ou politique à travers eux, suppose de faire la part belle aux discours, toujours rapportés au contexte et aux conditions d'énonciation (positions, dispositions et propriétés sociales des acteurs pris dans des rapports de force).

Pour explorer cette problématique, j'ai choisi d'étudier la réforme électorale de 1996, réforme qualifiée à l'époque de « définitive », terme signifiant, entre autres choses, la délimitation d'un agenda comprenant l'ensemble des aspects de la compétition électorale inclus au code électoral mexicain (COFIPE) : système de partis, administration électorale, composition et formation du pouvoir législatif, justice électorale, argent des partis, médias, etc. Face à l'ampleur des thèmes abordés, j'ai centré l'analyse sur un **statut juridique : celui de *Groupement politique national* (APN), en postulant que le travail de formalisation juridique dont le statut a été l'objet devrait mettre en lumière certains aspects des luttes autour de la redéfinition des règles du jeu politique et de la reconfiguration de l'espace politique, en particulier ceux liés à l'entreprise de catégorisation, de labellisation des acteurs politiques.** Ce statut qui ne ressemble à aucun autre, semble valider la reconnaissance d'une nouvelle catégorie d'acteurs dans le jeu politique et de ce fait, amène à valoriser la question des acteurs habilités à y participer sous l'angle des catégories juridiques socialement construites, question qui n'aurait pas émergé si nous avions souscrit à l'approche dominante, centrée sur les partis politiques. Il nous permet ainsi de nous **affranchir d'une vision que nous avons qualifiée de *partitocentrée***, laquelle se traduit invariablement, dans le cadre d'une problématique sur le rapport entre réforme électorale et changement politique, par une interrogation sur les effets de la norme électorale sur la construction des systèmes de partis au sortir des régimes autoritaires. Cette approche est d'autant plus prégnante au Mexique, que la question de la transition a souvent été réduite à celle du démantèlement du système de parti hégémonique. La décentration liée au choix de l'objet contribue à l'originalité de ce travail de recherche. Ainsi, le statut d'APN est pensé comme le vecteur d'une interprétation alternative de l'analyse du rapport entre réforme électorale et changement politique et comme un site d'observation privilégié de la mise en forme symbolique du politique et de ses frontières.

Dans cette recherche, **j'ai ainsi pu mettre en lumière certaines manières de penser et faire la politique au Mexique**, des modalités de la transmission de ces schèmes cognitifs dans les moments de réforme électorale et les luttes autour de ces systèmes de sens, ce à partir d'une enquête de terrain originale. En effet, j'ai cherché à reconstituer le processus de négociation ouvert entre 1994 et 1996 à partir de divers matériaux (presse, sténogrammes des débats parlementaires, travaux universitaires, mémoires rédigés par les acteurs de la réforme, etc.) pour identifier et hiérarchiser divers sites de négociation et les acteurs qui y sont impliqués et reconstituer l'enchaînement des coups joués durant cette longue négociation (de

fin 1994 à fin 1996). Les sources primaires étant rares, inégales selon les sites de négociation, certaines informations collectées, tant sur les modalités de la négociation (notamment dans le site dit « officiel ») que sur les prises de position de chaque acteur de la réforme, sont inédites.

Par ailleurs, en raison du succès de la transitologie et de ses postulats, la plupart des chercheurs ont centré leur attention sur les élites (dirigeants de partis, principaux leaders parlementaires et membres de l'exécutif fédéral). La plus-value de mon travail réside dans la tentative de restituer la complexité des pourparlers en ne négligeant aucun acteur, aucun site de négociation, y compris ceux qui semblaient les plus éloignés des sites décisionnels. **Mettre en exergue l'importance du rapport des acteurs au droit impliquait également une enquête approfondie sur les acteurs de la réforme, leurs propriétés sociales, leurs positions, leurs ressources, leur insertion simultanée dans divers champs d'activité. Cette enquête inédite a permis de mettre en lumière les rouages de la constitution d'une « élite réformatrice »,** ce qui n'avait jamais été fait jusqu'à présent. L'introduction d'une perspective comparative a révélé la remarquable continuité dans cette élite réformatrice aux propriétés sociales bien spécifiques (formation juridique, militantisme partisan, double insertion dans le champ académique et politique).

J'ai explicité le fort investissement de diverses catégories d'acteurs dans la renégociation des règles du jeu politique, en observant la formation **d'un habitus, d'une manière de faire la réforme,** d'en négocier l'agenda ou le contenu, d'un mode opératoire et d'un langage commun à l'élite réformatrice, construit au fil des réformes successives. Cet habitus s'exprime dans un rapport particulier au droit électoral : le droit est perçu par les acteurs politiques, mais également par certains chercheurs comme performatif, décrit comme un remède aux maux de la politique et de la société, un droit qui accompagnerait ou engendrerait le processus de transition démocratique ou au contraire, l'entraverait par ses non-dits, ses *lacunes*, son *inadéquation*.

**Le statut d'APN s'est révélé être un formidable site d'observation des luttes pour imposer la bonne forme de représentation ou d'organisation politique, l'acteur politique légitime.** J'ai ainsi pu identifier une des modalités de l'objectivation de l'ordre politique, modalité que j'ai nommée « **politique des statuts** » et définie comme le recours récurrent des décideurs politiques à la codification de statuts juridiques comme mode d'action publique. Cet outil de régulation des relations entre l'État et les acteurs sociaux (qui renforce la mainmise de l'État sur tout phénomène relevant de l'action collective), lorsqu'il s'applique au droit de la politique (statut d'APN), consiste en une entreprise de bornage de l'espace politique, de hiérarchisation des acteurs admis dans cet espace, et devient l'instrument de l'objectivation d'une modalité particulière de l'organisation politique, fondée **sur la sublimation du collectif organisé et labellisé par l'État.** La politique des statuts contribue donc à la mise en ordre symbolique du réel. Par les usages symboliques qu'ils font du statut d'APN ou de celui de *parti politique national*, les acteurs de la réforme sont parvenus à imposer une interprétation dominante de la forme d'organisation politique légitime, habilitée à concourir pour le pouvoir : un parti politique national doté d'une organisation structurée, d'une base militante et électorale et d'une assise territoriale. La politique des statuts appliquée au droit de la politique permet d'instituer une hiérarchie dans les formes d'organisation, mais également dans les formes de participation politique – la plus noble étant la participation électorale réservée à quelques privilégiés.

**MOTS CLÉS :** sociologie politique du droit, réforme électorale, changement/continuité, Mexique, *groupement politique national*, politique des statuts, règles du jeu, espace politique, habitus, socialisation