

David Recondo
Résumé de la thèse de doctorat

État et coutumes électorales dans l'Oaxaca (Mexique) : réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme

Directeur de thèse : Daniel Bourmaud (INALCO)

Membres du jury : Christian Gros (IHEAL-Paris III)
Guy Hermet (CERI-FNSP)
Odile Hoffmann (IRD)
Pierre Sadran (IEP-Bordeaux)
Daniel-Louis Seiler (IEP-Bordeaux)

Soutenance : 3 juin 2002, Université Montesquieu-Bordeaux IV

Mention : Très honorable avec les félicitations du jury.

Dans les années 1990, une dizaine d'États latino-américains entreprennent des réformes constitutionnelles reconnaissant le caractère multiculturel de leurs sociétés respectives. Au Mexique, dès 1989, le gouvernement de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fait approuver par le Congrès fédéral la convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les droits des « peuples indigènes et tribaux des pays indépendants ». Le soulèvement indigène orchestré par l'Armée zapatiste de libération nationale, dans l'État du Chiapas, en janvier 1994, contribue à relancer les discussions sur les réformes en faveur des indigènes. Le gouvernement engage alors de longues négociations avec le groupe armé. Celles-ci n'iront pas bien loin, en partie à cause d'un désaccord profond sur la définition et la portée du statut d'autonomie que revendique le mouvement indien. Il faudra attendre avril 2001 pour que le président de la République, Vicente Fox (2000-2006) envoie au Congrès une initiative de réforme constitutionnelle fortement critiquée par l'opposition et la majorité des organisations indiennes.

Cependant, tandis que la réforme s'enlise au niveau fédéral la politique de reconnaissance¹ prend corps dans l'Oaxaca, l'État voisin du Chiapas, où les coutumes des municipalités indiennes ont été insérées dans le Code électoral local dès 1995. Cette réforme n'a pas de précédent dans un pays où la tradition juridique héritée du XIX^e siècle a toujours été farouchement opposée à la reconnaissance de droits spécifiques attribués selon des critères ethniques ou culturels. La légalisation de procédures de désignation des autorités municipales qui contredisent dans une large mesure les normes constitutionnelles (en particulier le caractère individuel, universel et secret du vote) apparaît alors comme une exception historique.

C'est sur l'étude de la légalisation des coutumes électorales des municipalités indigènes que porte la thèse. Celle-ci s'attache, tout d'abord, à comprendre les raisons qui ont pu conduire le gouvernement à reconnaître de façon officielle des coutumes qui jusque-là avait simplement été tolérées et même utilisées par le parti dominant (le Parti révolutionnaire institutionnel ou PRI) pour reproduire son hégémonie dans les régions rurales et indigènes de cet État fédéré. Nous montrons que l'officialisation des coutumes électorales renvoie à une

¹ L'expression est empruntée à Charles Taylor, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris, Flammarion, 1994.

stratégie de maîtrise du changement politique, mais que, paradoxalement, au lieu d'assurer un *statu quo* favorable au parti dominant, elle accélère le processus de décomposition des mécanismes traditionnels de médiation et de contrôle politique. Ce qui peut apparaître comme une tentative d'endiguer le changement politique finit par jouer un rôle actif dans la production conflictuelle et négociée d'un nouvel ordre politique.

La thèse se divise donc en deux parties : dans la première partie, nous analysons les raisons historiques, sociologiques et politiques qui donnent sens à la décision prise par l'État d'officialiser les coutumes électorales indigènes. Dans la deuxième partie, nous montrons comment le changement des règles du jeu électoral induit de nouvelles stratégies de la part des acteurs politiques et produit des effets contradictoires dans un contexte national de démocratisation.

Les raisons d'une réforme institutionnelle

Parmi les raisons à la fois historiques et sociologiques qui peuvent expliquer la réforme multiculturaliste se situe la présence d'une population indigène nombreuse² et qui contrôle la majorité des terres sous un mode de propriété collective. Ce tissu communautaire s'est maintenu en grande partie grâce au mode de domination mis en place par les Espagnols dès le XVI^e siècle. Ceux-ci, sont plus intéressés par l'exploitation du travail des Indiens et la commercialisation de leur production (cochenille, ver à soie, café, etc.) que par la possession directe de terres relativement pauvres et difficile d'accès. Une sorte de pacte implicite (paiement du tribut contre reconnaissance d'une autonomie relative dans la gestion des affaires communautaires) explique en partie la reproduction de modes de sociabilité et de gouvernement local particuliers jusqu'à l'époque contemporaine. Cela explique aussi l'une des originalités de l'État de Oaxaca : le nombre exceptionnellement élevé de communes ou *municipes* (570 sur 2500 dans l'ensemble du Mexique).

Au niveau municipal, les indigènes ont maintenu des formes particulières de gouvernement, d'origine coloniale, où l'exercice des charges publiques est conçu comme un service à la communauté. Les personnes désignées dans des assemblées de village – par un vote public – doivent obligatoirement remplir les fonctions qui leur sont attribuées, sans recevoir de rémunération. Les adultes sont donc tenus d'assumer, à tour de rôle et tout au long de leur vie, des fonctions d'intérêt public – y compris celles de conseiller municipal et de maire. La réforme constitutionnelle et électorale de 1995 vise à reconnaître les modes de désignation des autorités municipales dans ce type de communautés (vote public – avec ou sans participation des femmes –, critères particuliers d'éligibilité liés au services communautaire, non-intervention des partis politiques, etc.).

Mais la décision de reconnaître les coutumes indiennes ne peut être comprise comme une réponse mécanique à un déterminisme historique ou sociologique. Elle reflète les stratégies politiques des différents acteurs politiques qui entrent en compétition dans le contexte d'une crise du mode de domination mis en place à l'issue de la révolution de 1910. Tout au long des années 1980 les conflits électoraux se multiplient au niveau local. Les dissidents du PRI obtiennent le soutien de partis d'opposition légalisés par les réformes électorales entreprises au niveau fédéral dès 1977. Le paysage politique se pluralise et de nombreuses communautés, marquées jusque-là par un unanimisme favorable au parti dominant, connaissent des conflits

² Les Indiens constituent près de la moitié des trois millions et demi d'habitants de l'État fédéré.

internes. Le gouvernement cherche donc à préserver les institutions communautaires qui lui ont permis de maintenir son hégémonie pendant des décennies. En légalisant les modes communautaires et non-partisans de désignation des autorités municipales, le PRI cherche à bloquer le progrès des partis d'opposition. En effet, dès la fin des années 1920 le PRI a su se greffer sur les coutumes locales, faisant des assemblées de village de véritables assemblées du « parti du gouvernement ». En reproduisant le mode de domination colonial et en établissant des liens clientélistes avec les communautés, l'État post-révolutionnaire a fait des municipalités rurales et des institutions communautaires un rouage essentiel de sa reproduction.

Mais la symbiose historique entre les coutumes locales et le régime de parti dominant ne doit pas cacher la formation de courants d'opposition de plus en plus radicaux au niveau local parmi les Indiens, mais aussi au sein de l'élite urbaine de l'Oaxaca. De nombreux dirigeants communautaires revendiquent, depuis les années 1970, un respect des coutumes indiennes. La revendication d'autonomie est associée à un rejet de l'ingérence du PRI dans les affaires internes des municipalités. Par ailleurs, l'opposition de gauche, articulée autour du Parti de la révolution démocratique (PRD) établit une alliance de circonstance avec le mouvement indien pour rompre le monopole du PRI dans les municipes coutumiers. En somme, l'opposition fait le pari suivant : en reconnaissant les coutumes et en renforçant l'autonomie des communautés indiennes, le PRI perdra sa capacité de cooptation systématique des autorités municipales.

Ce sont donc ces paris croisés sur les coutumes que font les différents acteurs politiques (le gouvernement et le PRI, l'opposition, le mouvement indien, etc.) qui débouchent sur la reconnaissance légale des pratiques coutumières de désignation des autorités municipales.

Les effets ambivalents de la légalisation des coutumes électorales

Loin de réduire le niveau de conflit lors des élections locales, la nouvelle réglementation contribue à créer un nouveau type de litige lié à la définition du régime électoral municipal. En effet, il existe désormais deux régimes pour les élections municipales : le régime « d'us et coutumes » (dans lequel les partis politiques n'ont pas le droit d'intervenir, les élections se faisant par le biais d'assemblées de village) et le régime « de partis politiques ». Le premier concerne plus de 400 des 570 municipes de l'Oaxaca. Mais la classification d'un municipe dans l'une ou l'autre des ces deux catégories n'est pas évidente ; elle suscite, dans bien des cas, des confrontations entre les factions qui luttent pour le contrôle du pouvoir municipal.

En 1995, 1998 et 2001, des mobilisations intenses précèdent les élections municipales. Les partis politiques, les autorités sortantes ou bien certains groupes à l'intérieur des municipalités demandent que le régime électoral local soit modifié. Ces revendications reflètent les stratégies politiques de groupes qui utilisent la nouvelle réglementation pour accéder au pouvoir municipal ou bien pour en conserver le contrôle. Ainsi, la majorité des demandes d'adoption du *nouveau* régime coutumier émane des autorités municipales sortantes, toutes affiliées au PRI. Des conflits apparaissent lorsque des groupes d'opposants mettent en cause cette décision et souhaitent, au contraire, que les élections se fassent au suffrage universel et secret. A ces conflits liés au choix du régime électoral viennent s'ajouter d'autres conflits à propos de la définition des procédures coutumières. Dans la plupart des municipalités, les factions locales n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les règles à suivre

pour élire les nouvelles autorités. Chacun défend sa propre version de la coutume sans qu'il y ait d'arbitre interne suffisamment légitime pour imposer une procédure à laquelle toutes les factions accepteraient de se plier. Les discussions portent sur les personnes ayant le droit de voter et d'être élues, sur la date de l'élection ou bien sur le procédé de vote (vote à main levée, par inscription du choix de l'électeur sur un tableau ou bien vote secret à l'aide de bulletins et d'urnes, etc.).

La définition du régime électoral provoque également des litiges dans les municipalités où les communautés périphériques³, jusque-là exclues de l'élection coutumière, exigent de pouvoir y participer. Plus d'une dizaine de municipalités présentent ce genre de litige : les habitants et les autorités de ces communautés reprochent aux autorités du chef-lieu de ne pas leur attribuer la part du budget qui leur revient. Ils voient dans le régime partisan un moyen d'assurer leur représentation au sein de l'*ayuntamiento* et donc leur participation directe au partage des ressources financières attribuées par la fédération. Le chef-lieu en appelle généralement à la défense des coutumes contre l'« ingérence » de ces communautés, qui désignent elles-mêmes leurs autorités locales de façon autonome. Le même type de conflit a lieu dans les municipalités proches de la capitale de l'État, où cette fois-ci ce sont les populations « allogènes » (mais néanmoins mexicaines), installées depuis quelques années dans les logements à loyer modéré construits par l'État, qui demandent à participer à l'élection des autorités municipales. Là encore, au nom de la défense de la communauté et de ses coutumes, les autorités locales s'opposent à la participation de ces « étrangers » qui ne connaissent pas les traditions du village et refusent de contribuer gratuitement aux tâches communautaires.

Dans d'autres municipalités coutumières, enfin, des conflits surgissent au moment de l'élection. Les perdants remettent en cause la procédure qui a été appliquée pour désigner les autorités ou bien tout simplement refusent d'accepter le résultat de l'élection. Le cas le plus commun est celui où les autorités sortantes tentent de se faire réélire⁴ ou bien d'imposer leurs propres candidats à la tête du nouvel *ayuntamiento*.

La loi sur les coutumes apparaît donc comme « une arme à double tranchant ». Dans certaines municipalités, elle permet aux groupes dominants de consolider leur hégémonie. Les anciens ou les nouveaux caciques s'en servent pour imposer leur interprétation de l'ordre communautaire et de l'intérêt général. Au nom de la coutume et de sa nouvelle légitimité officielle, ils excluent leurs adversaires des espaces de participation et de décision. En même temps, le gouvernement de l'Oaxaca s'en sert pour préserver les anciennes relations de clientèle et de contrôle politique. L'opposition se heurte parfois contre la porte des communautés lorsque les autorités locales, faisant une interprétation large de la loi, lui interdisent, au nom de la coutume, de faire de la propagande à l'occasion des élections supra-municipales⁵.

Ailleurs, la réglementation sur les coutumes sert, au contraire, à établir un nouveau type de communauté, plus ouverte, moins corporative. Elle sert en somme à redéfinir les règles de vie commune, les rapports de force. Elle contribue à fonder un nouvel équilibre entre la collectivité et les décisions des minorités ou des individus. Elle permet aux autorités

³ Au Mexique les communes sont généralement constituées de plusieurs collectivités. L'une d'entre elles a le statut de chef-lieu tandis que les autres en dépendent administrativement et n'ont à leur tête que des autorités auxiliaires aux prérogatives très limitées.

⁴ La loi mexicaine interdit à un élu d'exercer deux mandats consécutifs.

⁵ L'élection du gouverneur de l'État fédéré, des députés locaux et fédéraux, des sénateurs et du président de la République passe par un suffrage universel, individuel et secret.

municipales de contrecarrer, au nom de l'autonomie, le chantage clientéliste du gouvernement. Lorsque, au niveau municipal, les acteurs du changement (organisations régionales indépendantes, nouvelles élites indiennes formées en dehors des canaux corporatistes, ONG proches de l'Église catholique) réussissent à utiliser le nouvel instrument légal, ils s'en servent pour consolider des institutions qui se distinguent clairement de la vieille « communauté révolutionnaire institutionnelle ». En défendant les « assemblées générales de communauté », inscrites dans la nouvelle législation électorale, ils contribuent à ouvrir la participation politique à des secteurs qui, jusque-là, avaient toujours été maintenus en marge des décisions collectives.

Une telle étude nous permet de tirer des conclusions générales sur les « motivations » à l'œuvre dans les politiques multiculturalistes. Il ne s'agit pas d'un cas isolé, mais au contraire d'un exemple particulièrement représentatif de l'ensemble de réformes légales mises en œuvre en Amérique latine en faveur des populations indigènes (Colombie, Équateur, Bolivie, etc.). Il permet de mettre en valeur le rapport ambigu qu'entretient ce type de réforme avec le processus de démocratisation qu'elles accompagnent. Les politiques de reconnaissance contribuent à redéfinir les contours de la citoyenneté en légalisant, notamment, des espaces publics locaux où seules les « personnes originaires » ont le droit de participer aux décisions collectives.

L'étude du « cas Oaxaca » nous permet également de porter un éclairage nouveau sur les mutations de l'État dans cette région du monde. C'est une véritable crise de l'État dans sa configuration originale que la reconnaissance des coutumes locales reflète et accentue à la fois.

Enfin, une telle étude sert à conforter une thèse de type méthodologique de portée universelle : les réformes institutionnelles (dans ce cas les réformes électorales) ne sont pas seulement des « variables dépendantes » sur-déterminées par des facteurs structurels (historiques, sociaux ou même économiques). Elles ont une vie propre et sont elles-mêmes des « variables indépendantes » qui contribuent à modeler les rapports de force et le jeu des acteurs sociaux et politiques.