

Julie Devineau

Les mutations de l'Etat territorial : décentralisation, mobilisations et politiques indigènes au Mexique, 1970-2004. Thèse de science politique, dirigée par M. Richard Balme, soutenue le 8 décembre 2008 à l'IEP Paris. Mention très honorable, avec les félicitations du jury à l'unanimité.

Jury : Richard Balme (professeur des universités, IEP Paris), Gilles Bataillon (rapporteur, directeur d'études, EHESS), Enrique Cabrero (professeur et directeur du CIDE, Mexico), Olivier Dabène (président du jury, professeur des universités, IEP Paris), et Yves Surel (rapporteur, professeur des universités, Paris 2).

Les processus de décentralisation et de déconcentration administrative, qui se sont accélérés dans les années 1980, ont créé l'espace des politiques locales au Mexique. La libéralisation de l'économie politique et la transition démocratique ont parallèlement redéfini les tâches de l'État, les moyens de sa puissance, ainsi que les paramètres des relations intergouvernementales. Nous nous sommes intéressée aux recompositions des relations centre/périphérie au travers de l'analyse des politiques publiques avec trois axes de questionnement : les évolutions de l'État mexicain et de son appareil bureaucratique territorial ; la gouvernance territoriale, avec l'observation des interactions entre gouvernements locaux avec les sociétés locales ; enfin, la capacité de "l'État local" à produire des politiques publiques en prenant en compte la diversité des arrangements institutionnels et des relations État / société au niveau local.

La recherche a pour objet l'évolution de trois systèmes politiques ruraux comportant une importante population indigène. Il s'agit de « cas limites » d'étude de l'Etat dans la mesure où la présence de l'État y est relativement faible, surtout depuis le désengagement de l'État du secteur agricole dans les années 80. La dépendance des gouvernements locaux envers les transferts financiers fédéraux y est très forte, du fait de la faible capacité fiscale des états fédérés et des municipales. Les gouvernements locaux tendent à devenir les amortisseurs de la crise rurale, mais leur capacité d'intervention (financière, technique, humaine) demeure limitée.

Dans la première partie de la thèse, nous étudions, dans une perspective *top-down*, les transformations du champ politico-administratif des politiques indigènes. Nous analysons les difficultés à réformer une politique indigéniste marquée par l'inertie, et la solution finalement retenue dans les années 2000 : la délégation des aspects politiques du problème aux états fédérés, ainsi que la coordination intersectorielle de l'action publique envers les populations indigènes. Or, l'analyse des principales tendances de la réforme de l'État depuis les années 70 montre que ces nouveaux principes d'action publique vont à contre-courant des transformations institutionnelles globales. D'une part, la décentralisation et la déconcentration ont renforcé les logiques et la hiérarchie sectorielle entre les différentes unités du système politico-administratif, rendant difficile toute coordination inter-sectorielle. D'autre part, les gouvernements locaux occupent essentiellement un rôle de gestion de l'infrastructure et du personnel public ; leurs possibilités de « mettre en forme » une politique sont restreintes.

Dans la deuxième partie, nous passons à l'étude territoriale des systèmes politiques et à l'analyse des États locaux. Nous cherchons à comprendre les structurations locales du pouvoir politique grâce à trois études de cas, dans la Sierra Juárez de l'État d'Oaxaca, dans la Huasteca Potosina, et dans la région lacustre du Michoacán. Nous explorons le processus de formation de l'État sur les territoires ruraux au XXe siècle, l'évolution des groupes et des

réseaux politiques, les styles politiques des gouvernants, les formes socio-politiques locales, ainsi que les manifestations de l'ethnicité dans les systèmes politiques locaux. L'intention est de détourner le regard de la politique nationale volontariste : l'État se « pratique » au travers de la relation quotidienne des administrés et des élites avec les organes de gouvernement ; mais aussi au travers des mobilisations politiques, des résistances, qui donnent sens et imposent des limites au fonctionnement local de l'autorité. Deux séquences sont étudiées avec attention : la fin des années 70, contemporaine à la fois de l'expansion bureaucratique dans les régions rurales de l'essor des nouveaux mouvements sociaux indigènes ; puis, les années 90, qui voient l'accélération de la décentralisation et du renforcement des municipales comme pourvoyeurs de services et de biens publics. Au travers du concept de « répertoire d'action publique », nous montrons, sur la longue période, les interdépendances entre les styles locaux de gouvernance et les formes de mobilisation sociales et politiques territoriales.

Dans la troisième partie, nous observons la mise en œuvre de deux politiques publiques décentralisées par l'État local dans les régions. Ainsi, nous comparons de façon systématique six cas d'études, c'est-à-dire la mise en œuvre de deux politiques dans trois régions. Ce dernier niveau d'analyse permet de considérer les États locaux comme des *acteurs*, et plus seulement comme des « récepteurs » politiques (1^e partie) ou des cadres des règles du jeu politique (2^e partie). Nous étudions la mise en œuvre des politiques municipales d'équipement (*fondo de infraestructura social*) ainsi que les réformes législatives des états fédérés en matière indigène. Au vu des particularités institutionnelles et politiques des régions, nous interrogeons la capacité des gouvernements locaux à s'approprier les politiques publiques. Pour cela, on observe la mobilisation institutionnelle des gouvernements locaux face à leurs nouvelles responsabilités, d'un point de vue interne et externe. D'une part, contre l'idée d'une « apathie » des systèmes politiques périphériques vis-à-vis de l'action publique, nous avons observé, dans chaque système politique étudié, de fortes mobilisations pour des politiques très dissemblables. Ce constat est surprenant en matière de politiques de l'ethnicité, dans la mesure où aucun transfert financier n'est associé aux politiques locales ; mais leur fort impact symbolique rehausse la stature politique des gouverneurs qui les promeuvent, d'où l'importante mobilisation de ressources (intellectuelles, politiques, sociales) autour des réformes. Les tendances à rechercher l'innovation politique, à l'émulation, sont beaucoup plus fortes dans le domaine de l'ethnicité que dans la politique d'équipement, pour laquelle les gouvernements municipaux cherchent avant tout à « capter » les ressources fédérales. D'autre part, on observe la persistance de routines institutionnelles et de pratiques politiques informelles qui contribuent à amplifier les répertoires d'action publique analysés plus haut (rapport des hommes politiques à la loi ; gestion des relations intergouvernementales ; relais de l'administration dans la société).

En croisant les variables politiques territoriales avec l'analyse des réformes engagées par les gouvernements locaux, nous réévaluons les capacités d'action des gouvernements locaux, dans un régime où les tendances centralisatrices sont pourtant fortes. Nous montrons le poids du leadership des gouverneurs ainsi que du facteur des relations intergouvernementales entre états fédérés et municipales sur le contenu de l'action publique.