

Table ronde 3

" Etats démocratiques et reconnaissances de la " diversité ". Analyse comparée du renouvellement du pluralisme politique. "

Session 1

David Recondo (CERI-Sciences Po/CNRS)

<p>Mexique : multiculturalisme et démocratisation dans l'Oaxaca</p>
--

Dans les années 1990, une dizaine d'États latino-américains entreprennent des réformes constitutionnelles reconnaissant le caractère multiculturel de leurs sociétés respectives. Mais, en fait, ces réformes s'apparentent à un « ravalement de façade » mis en oeuvre à la veille du cinquième centenaire de la « rencontre des deux mondes », célébré en 1992. Au Mexique, en 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 ». En 1991, il fait inclure dans la Constitution fédérale une référence à la « composition pluriculturelle » de la nation mexicaine¹. Mais cette initiative n'est pas suivie par une véritable réforme institutionnelle au niveau fédéral. Il faut attendre le soulèvement néozapatiste, le 1^{er} janvier 1994, pour que la question des « droits des peuples indigènes » soit de nouveau examinée.

Le 16 février 1996, à la suite de négociations houleuses, l'Armée zapatiste de libération nationale (EZLN) et le gouvernement fédéral signent les accords de San Andrés². Le gouvernement s'engage à promouvoir l'autonomie des peuples indigènes en faisant reconnaître, dans la loi, leurs « systèmes normatifs » et, notamment, leurs procédures coutumières de désignation des autorités municipales. Il s'engage également à mettre en oeuvre les réformes nécessaires pour que les Indiens aient accès à la justice, à l'éducation et au développement économique dans le respect de leur spécificité culturelle. Les réformes devront aussi permettre l'accès des Indiens à la représentation politique (dans les États fédérés et au niveau fédéral) sans la médiation des partis politiques³. Au moment de légiférer, cependant, les désaccords sur la notion et la portée de l'autonomie réapparaissent. Le gouvernement s'oppose à l'initiative de réforme constitutionnelle rédigée par une commission plurielle de députés fédéraux, en invoquant le danger que représente pour l'« unité nationale » la création de juridictions spéciales réservées aux Indiens.

¹ Article 4 de la Constitution. Cf. *Constitución política de los Estados unidos de México*, Mexico, Anaya Ed., 1996, p. 22.

² Village de la région des Altos du Chiapas où se sont déroulées les négociations.

³ « Los primeros acuerdos de Sacam Ch'en », *Ce-Acatl*, n° 78-79, mars-avril 1996.

La réforme s'enlise donc au niveau fédéral. Mais la politique de reconnaissance⁴ 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.

Le débat national sur les autonomies indiennes et la légalisation des coutumes

La réforme mise en oeuvre dans l'Oaxaca suscite, dès le départ, une polémique. Elle est souvent citée en exemple dans un débat qui oppose les partisans et les détracteurs de l'autonomie. Pour les uns, la légalisation des coutumes ne peut que favoriser l'épanouissement d'une démocratie communautaire jugée supérieure à celle des partis politiques. Outre les dirigeants des principales organisations indiennes du pays, des intellectuels comme le philosophe Luis Villoro, l'historien Miguel León Portilla ou l'anthropologue Héctor Díaz Polanco défendent cette position. Avec des arguments sensiblement différents, ils conçoivent l'autonomie comme une demande légitime des peuples indigènes qui, loin d'aboutir au séparatisme, devrait garantir l'unité nationale dans le respect de la diversité. Ils considèrent tous la reconnaissance légale des formes communautaires d'organisation politique comme un premier pas vers cette autonomie réconciliatrice, bien qu'ils ne soient pas toujours d'accord sur les niveaux ou l'étendue territoriale que celle-ci doit prendre⁵. Pour les autres, au contraire, l'autonomie risque de conduire à une plus grande ségrégation des Indiens. Légaliser les coutumes revient à institutionnaliser la discrimination et ne peut que conduire au conflit et à la violence ethnique.

Des personnalités de sensibilités politiques très différentes se côtoient dans cette critique des autonomies et de la légalisation des coutumes. Parmi eux figurent des intellectuels proches du gouvernement, comme le juriste José Luis Soberanes ou l'écrivain et sénateur du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), Andrés Henestrosa, ou d'autres, qui proviennent de la gauche comme Roger Bartra. Leurs arguments ne sont cependant pas les mêmes.

Les premiers considèrent que l'autonomie serait anticonstitutionnelle et que créer des statuts particuliers (*fueros*) en faveur des Indiens contredit le caractère général et universel de la loi. Ils se rapprochent du discours du président de la République lorsque celui-ci parle des dangers de « balkanisation ».

Les seconds recourent à des arguments plus directement politiques : les coutumes sont d'essence autoritaire, les légaliser revient à renforcer le régime en place. Roger Bartra, notamment, met en garde contre la légitimation de ces « formes de gouvernement intégristes, sexistes, discriminatoires, religieuses et corporatives » qui, loin d'exprimer une quelconque démocratie directe, font partie du « vieux modèle autoritaire »⁶. Dans un article illustré par des exemples empruntés à l'ethnographie, il s'attache à démontrer l'origine coloniale

⁴ L'expression est empruntée à Charles Taylor, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris, Flammarion, 1994.

⁵ Certains auteurs pensent que l'autonomie doit être reconnue et promue avant tout au niveau communautaire ou municipal, tandis que d'autres considèrent qu'elle doit être conçue sur un plan régional.

⁶ Bartra, Roger, « Violencias salvajes : usos y costumbres y sociedad civil », in Sánchez Vásquez, Adolfo (Ed.), *El mundo de la violencia*, Mexico, UNAM-FCE, 1998, pp. 187-188.

d'institutions et de pratiques qui sont souvent érigées en symboles d'une identité indienne précolombienne. Sa conclusion est catégorique : les « systèmes normatifs indigènes - ou ce qu'il en reste - sont des formes coloniales politico-religieuses d'exercice de l'autorité (...) profondément infiltrées et habilement manipulées par les intérêts métis ou *ladinos*⁷ et par la bureaucratie politique des gouvernements post-révolutionnaires dans le but de stabiliser l'hégémonie de l'État national dans les communautés indigènes »⁸. Leur apporter une reconnaissance légale équivaut à créer un régime d'apartheid⁹. Loin de contribuer à la démocratisation du régime, de telles mesures risquent d'engendrer davantage de conflit et de violence. L'auteur en appelle donc à « réformer les coutumes » plutôt qu'à les conserver, afin d'assurer « l'expansion d'une société civile reposant sur la liberté individuelle et la démocratie politique »¹⁰. Le ton est polémique. Il a un impact fulgurant dans les milieux « pro-zapatistes » qui se sont ralliés à une défense sans concession des autonomies indiennes.

Un tel débat suscite des arguments facilement réducteurs. Il renvoie d'ailleurs à un problème plus profond. L'analyse des politiques de reconnaissance tend trop souvent à s'enfermer dans des raisonnements normatifs. Elle est, dans le meilleur des cas, l'apanage de la philosophie politique. Mais, la plupart du temps, elle repose sur des jugements idéologiques plutôt que sur un véritable examen de la réalité. En fait, en matière de traitement institutionnel de la diversité culturelle, l'étude de cas concrets permet sans doute d'échapper aux dilemmes binaires auxquels aboutissent systématiquement les discussions sur les valeurs intrinsèques des politiques du multiculturalisme.

La réforme sur les coutumes électorales illustre parfaitement les enjeux des politiques de reconnaissance dans un contexte de changement politique. Ce cas régional est riche d'enseignements sur les ambiguïtés des mesures qui visent à incarner la diversité culturelle dans les institutions publiques. Son examen est d'autant plus crucial que le Congrès fédéral a finalement approuvé, fin avril 2001, une réforme constitutionnelle en matière de droits des peuples indigènes (cf. supra). Celle-ci renvoie aux États fédérés la responsabilité de légiférer en faveur des Indiens. L'EZLN et les organisations indiennes qui se sont mobilisées à ses côtés depuis 1994 ont violemment désapprouvé la réforme fédérale. Elles reprochent aux législateurs d'avoir « trahi » les engagements pris à San Andrés sur plusieurs points, parmi lesquels figure la reconnaissance des formes indigènes d'élection des autorités municipales¹¹. Dans ce domaine, l'expérience de l'Oaxaca est souvent citée en exemple comme l'une des réformes les plus « avancées » dont il conviendrait de s'inspirer pour légiférer dans le reste de la fédération¹². Ce texte se propose d'en aborder quelques aspects afin de souligner les ambiguïtés et les contradictions d'une politique de reconnaissance des différences culturelles dans une région en pleine transition démocratique.

La réalité communautaire et municipale de l'Oaxaca : de la diversité culturelle à la diversité institutionnelle

⁷ Terme utilisé au Chiapas pour désigner les personnes métisses.

⁸ Bartra, Roger, « Violencias salvajes : usos y costumbres y sociedad civil », *op. cit.*, pp. 185-186.

⁹ *Ibid.*, p. 187.

¹⁰ *Ibid.*, p. 189.

¹¹ *La Jornada*, 1^{er} mai 2001.

¹² Le 28 avril 2001, cinq députés fédéraux du PRI, originaires de l'Oaxaca, ont voté contre le projet de réforme constitutionnelle - alors que la fraction de leur parti l'a approuvé. Début juin 2001, toutes les fractions du Congrès de l'État de l'Oaxaca sauf celle du Parti d'action nationale (PAN), le parti du président de la République, ont voté contre le projet de réforme (toute modification de la Constitution fédérale doit être approuvée par au moins 16 des 31 États fédérés). Dans les deux cas, les députés ont justifié leur décision en déclarant que la législation proposée n'est pas à la hauteur de celle qui existe déjà dans l'Oaxaca.

L'Oaxaca est l'une des régions du Mexique où la population indienne est particulièrement nombreuse. Celle-ci représente près de la moitié des 3,5 millions d'habitants que compte l'État¹³. Elle n'est pas homogène, puisqu'elle appartient à 15 des 56 groupes ethnolinguistiques présents au niveau fédéral. Mais la singularité de l'Oaxaca ne s'arrête pas à cette forte présence indienne, elle tient aussi à son découpage administratif et territorial. Avec ses 570 municipes (dont la plupart ne dépassent pas les 5 000 habitants)¹⁴, l'Oaxaca rassemble près d'un quart des communes du pays. Ce morcellement territorial a une origine coloniale. Très tôt, les élites indiennes ont vu dans l'institution municipale (*cabildos*¹⁵, *repúblicas de indios*¹⁶) importée par les Espagnols, un instrument leur permettant de maintenir leurs privilèges. Celle-ci a permis aux communautés de préserver leur territoire et d'assurer ainsi leur perpétuation. La propriété collective englobe plus de 80 % des terres¹⁷. Il existe donc plus de 3 000 communautés dont le statut juridique varie selon le nombre d'habitants (*agencias municipales*, *agencias de policía*, *núcleos rurales*) et qui sont rattachées à l'un des 570 chefs-lieux municipaux¹⁸.

La plupart des communes de l'Oaxaca présentent des particularités héritées de l'époque coloniale qui les différencient des autres municipalités. Les communautés ont reproduit un système de gouvernement traditionnel dont les normes et les institutions ne correspondent pas à celles que prévoit la loi. Ce système repose sur ce que les anthropologues ont appelé la hiérarchie civile et religieuse ou *sistema de cargos* (système de charges ou de fonctions). Les personnes qui appartiennent à la communauté doivent collaborer à la réalisation de tâches d'intérêt général. Chacun remplit, tout au long de sa vie, différentes fonctions (*cargos*), sans recevoir de rémunération. En principe, les responsabilités et le prestige attachés à ces fonctions augmentent progressivement. Cette hiérarchie comprend des fonctions d'ordre religieux (organisations des fêtes patronales, entretien de l'église, etc.), administratif (les différents postes du conseil municipal - *ayuntamiento* - y sont intégrés) et agraire

¹³ Le pourcentage de population indigène varie en fonction des critères pris en compte dans le recensement : selon l'Institut national de statistique, géographie et informatique, 37 % des personnes âgées de plus de cinq ans parlent une langue indigène (INEGI, XII Censo general de población y vivienda, 2000). Mais d'après l'Institut national indigéniste (INI), dont les recensements prennent en compte d'autres critères que ceux strictement linguistiques (auto-identification, organisation communautaire et agraire, valeurs culturelles etc.), la population indigène représente 57 % de la population totale en 1995 (INI, Población total y población indígena estimada por entidad federativa, 1995). L'écart entre ces chiffres montre à quel point l'indianité est une frontière symbolique et subjective particulièrement difficile à définir et à quantifier.

¹⁴ 90 % des municipalités ont moins de 5 000 habitants. 55 % ont moins de 3 000 habitants.

¹⁵ Terme d'origine coloniale désignant les autorités municipales. Il est encore utilisé aujourd'hui pour désigner le conseil municipal.

¹⁶ La législation coloniale institue une forme de gouvernement local particulier dans les villages indiens : les *repúblicas de indios* (république d'indiens). Elles ont à leur tête un *gobernador* (gouverneur) et un ou plusieurs *alcaldes* (juges) et *regidores* (conseillers municipaux) selon la taille des villages. Une *república de indios* comprend généralement plusieurs villages qui dépendent du *pueblo cabecera* (chef-lieu) où se trouve le gouverneur. Dans l'Oaxaca, la distinction entre les *ayuntamientos* (attribués aux localités de plus de 3 000 habitants) et les *repúblicas* (attribuées aux localités ayant un nombre inférieur d'habitants) est maintenue dans la législation locale jusqu'en 1857, soit 36 ans après l'indépendance du Mexique. Sur l'histoire de l'institution municipale dans l'Oaxaca, cf. Bailón Corres, Jaime, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México : una historia política de Oaxaca*, Mexico, DF, COLMEX, 1999 et Velásquez Cepeda, María Cristina, *El nombramiento*, Oaxaca, IEE, 2000.

¹⁷ 70 % de terres communales et 15 % d'*ejidos*, sorte de coopératives agraires créées à partir de la révolution de 1910.

¹⁸ Velásquez Cepeda, María Cristina, « Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca, México : el reconocimiento jurídico de los « usos y costumbres » en la renovación de los ayuntamientos indígenas », in Assies, Willem *et al.*, *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América latina*, Zamora, COLMICH, 1999, pp. 289-313.

(*comisariado de bienes comunales ou ejidales*)¹⁹. D'autres fonctions liées aux travaux publics, à l'entretien des écoles ou bien à la mise en oeuvre de programmes gouvernementaux d'aide sociale font aussi partie de cet organigramme communautaire. L'administration municipale y est donc conçue comme un service obligatoire. Les mandats durent de un à trois ans, selon le niveau hiérarchique. Dans la majorité des cas, les membres de l'*ayuntamiento* changent tous les ans, contrairement aux trois années que fixe la loi. Chaque mandat est suivi d'une période de repos plus ou moins longue. Mais le service rendu à la communauté ne s'arrête pas à la réalisation des *cargos*. Les membres de la communauté doivent également participer de façon régulière à des travaux collectifs (construction d'édifices publics, ouverture ou entretien des chemins, etc.). Des sanctions sont prévues pour les personnes qui refusent de collaborer aux tâches communautaires, pouvant aller de l'amende à l'expulsion en passant par l'emprisonnement. Tout le monde est donc obligé de remplir un minimum de fonctions communautaires mais seule une minorité accumule l'influence et le prestige nécessaires pour arriver au sommet de la hiérarchie et prendre sa place parmi les anciens²⁰.

A côté du conseil des anciens et du *cabildo*, l'assemblée de village constitue l'un des espaces de décision les plus importants. Selon des règles qui varient énormément d'une municipalité à l'autre, les personnes adultes ou mariées se réunissent de façon périodique pour traiter les affaires d'intérêt général ou bien pour désigner les autorités municipales. Les procédures coutumières de désignation des autorités municipales, communément appelées *usos y costumbres* (us et coutumes), sont sans doute l'un des traits les plus originaux de cette forme de gouvernement local. Comme pour l'ensemble des institutions décrites *supra*, les procédures électorales varient énormément d'une municipalité à l'autre. Mais une enquête réalisée récemment dans plus de 400 municipalités a mis en valeur certains points communs²¹.

Dans la grande majorité des cas, les personnes destinées à occuper les fonctions municipales sont désignées par l'ensemble des citoyens de la communauté réunis en assemblée. La citoyenneté est rarement universelle ; elle est attribuée en fonction de la participation aux tâches communautaires. Quel que soit leur âge, les personnes qui ont fondé un foyer et qui possèdent une partie des terres communales ont le devoir de servir la communauté ; elles acquièrent en même temps le droit de participer aux décisions collectives. Les femmes ne participent pas toujours aux assemblées, bien que l'enquête ait révélé qu'elles le font dans plus de 70 % des municipalités²². Le rôle des anciens est très variable, et bien que les études ethnographiques aient mis en évidence leur influence considérable, ils ne sont plus, de nos jours, les seuls à décider. Ils se joignent parfois aux autorités sortantes pour établir une première liste des personnes devant ou pouvant occuper les fonctions municipales. Mais la décision est toujours soumise à l'assemblée générale. Ce qui peut sembler secondaire. Mais, en fait, les débats sur la légalisation des coutumes reposent souvent sur une image déformée des procédures traditionnelles, qui attribue aux anciens un pouvoir illimité. Il en est de même pour la participation des femmes. Leur présence dans les assemblées et dans les fonctions publiques est bien plus importante qu'on a tendance à le penser. Cela permet de nuancer les

¹⁹ Autorités agraires communautaires. Ces instances de représentation ont été créées après la révolution de 1910 avec la mise en place de la réforme agraire.

²⁰ Les anciens, *principales* (principaux) ou *tatamandones* – leur nom varie d'une région à l'autre – sont les personnes qui ont gravi tous les échelons de la hiérarchie communautaire. Ils ont une autorité morale qui en fait des sortes de conseillers des autorités municipales. Jusque dans les années 1960 et 1970, dans certaines municipalités, ils avaient un pouvoir de décision important dans tous les domaines de la vie collective, y compris la désignation des membres de l'*ayuntamiento*.

²¹ Velásquez Cepeda, María Cristina, *El nombramiento*, Oaxaca, IEE, 2000.

²² *Ibid.*

critiques les plus « radicales » à l'encontre des coutumes, comme celles de Roger Bartra, qui insistent sur leur caractère éminemment sexiste et autoritaire.

Le vote prend les formes les plus variées. Dans la plupart des cas, des *ternes*²³ sont établis pour chaque poste à pourvoir. Ils sont ensuite soumis au vote de l'assemblée, émis le plus souvent à main levée. Des personnes désignées à cet effet au début de chaque assemblée procèdent au décompte des votes. Le poste est attribué au candidat qui obtient le plus grand nombre de voix. Dans certains cas, des bulletins et des urnes sont mis à disposition des électeurs mais le vote est très rarement secret. Il n'est d'ailleurs pas toujours décompté avec exactitude : il conclut parfois de longues délibérations, durant lesquelles les membres de l'assemblée expriment leurs opinions sur les qualités des personnes proposées. La décision est prise sur le mode du consensus. Celui-ci n'est pas donné dès le départ ; il est construit au cours de longs débats qui peuvent durer des heures, parfois même plusieurs jours. Le vote sert à exprimer l'accord des participants, il prend parfois la forme de l'acclamation ou de l'applaudissement. Les personnes désignées ne sont pas forcément présentes dans l'assemblée. Lorsque c'est le cas, un temps de parole leur est généralement concédé pour se défendre si elles refusent remplir les fonctions qui leur sont assignées. Le plus souvent, leurs arguments sont rejetés.

Les critères d'éligibilité sont aussi liés, en principe, au service communautaire. Les personnes sont sélectionnées en fonction des tâches communautaires déjà accomplies. Les anciens, les autorités sortantes et les villageois évaluent les mérites de chaque personne, la façon dont celle-ci se comporte en société, le respect dont elle a témoigné auparavant à l'endroit des normes et des valeurs communautaires. Aux critères de moralité s'ajoutent ceux qui concernent les aptitudes intellectuelles ou techniques, dans le cas des postes les plus élevés comme celui de *presidente municipal* (maire) : savoir lire, écrire, parler espagnol, etc.. Les personnes désignées doivent aussi disposer d'un certain capital économique qui leur permette de maintenir leur famille pendant la durée du mandat. Dans la plupart des cas, elles doivent être originaires de la communauté, bien que ce soit l'accomplissement des devoirs collectifs qui conditionne l'appartenance au groupe et donc la citoyenneté. Les personnes étrangères à la communauté mais qui se marient avec une personne native doivent aussi collaborer. Ce qui leur permet de gravir les échelons de la hiérarchie communautaire²⁴.

Bien entendu, ces normes sont coutumières, très flexibles. Elles varient selon le temps et les endroits. Le plus souvent, elles expriment ce qui devrait être et non pas ce qui est. D'autres facteurs ont une incidence sur les décisions. Et les critères de mérite passent au second rang, derrière les considérations d'intérêts particuliers, d'influence et de pouvoir. Les études anthropologiques ont tendance à donner une image idéalisée des communautés en évacuant totalement les enjeux et les relations de pouvoir et en présentant la fonction publique comme un sacrifice. Il est certain que, a priori, l'absence de rémunération rend les postes municipaux peu « alléchants ». Mais les postes les plus importants (notamment celui de *presidente municipal*) représentent un intérêt qui va bien au-delà de la rétribution monétaire. Le prestige et l'influence qu'ils confèrent à leur titulaire se traduisent en un pouvoir réel. Il convient là aussi de nuancer les interprétations classiques sur le chef « tribal » dénué de tout pouvoir, tel qu'il a été décrit par Pierre Clastres²⁵. Dans les municipalités traditionnelles de l'Oaxaca, le pouvoir existe, même s'il ne prend pas la même forme que dans les collectivités non communautaires. Si la norme est de ne pas convoiter un poste public et, donc, de ne pas se

²³ Liste de trois candidats que les membres de l'assemblée établissent pour chacun des postes à pourvoir.

²⁴ Velásquez Cepeda, *El nombramiento*, op. cit.

²⁵ Clastres, Pierre, *La société contre l'État*, Paris, Minuit, 1974.

porter volontaire pour y accéder, cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas d'enjeux ni de stratégies de pouvoir. Le pouvoir ne se trouve pas toujours dans l'organigramme formel de l'autorité publique. Les caciques ou chefs communautaires n'ont pas toujours besoin d'occuper les postes municipaux pour construire et exercer leur pouvoir. Mais certaines positions de la hiérarchie formelle permettent de consolider ce pouvoir, notamment celles qui concernent la médiation entre la communauté et l'État. Là encore, la période de référence doit être précisée : la vision anthropologique, trop souvent atemporelle, ne rend pas compte des transformations qui se sont produites à l'intérieur des communautés pendant dans les dernières décennies du XX^e siècle. Des phénomènes récents comme l'augmentation de la population, l'intégration des communautés au marché régional, national et international et la décentralisation du budget de l'État vers les municipalités ont sans doute modifié les enjeux de l'accès à certains postes d'autorité formelle et cela même dans le cas où, officiellement, la fonction publique municipale n'est toujours pas rémunérée. Le pouvoir municipal d'aujourd'hui n'est pas le même que dans les années 1960 ou 1970, même dans les plus petites municipalités.

En réalité, la coutume recouvre un jeu complexe de rapports de force à l'intérieur de la collectivité. Les descriptions quelque peu idéalisées des procédures électorales des communautés pour lesquelles les décisions des assemblées ne sont prises qu'en fonction des critères liés à la hiérarchie du service communautaire doivent être abordées avec précaution. La communauté est un espace de conflits et de relations de pouvoir. L'unanimité n'est souvent qu'une façade érigée face à l'extérieur pour des raisons élémentaires de protection vis-à-vis d'un environnement hostile et perçu comme une menace pour la reproduction du groupe. A l'intérieur, les antagonismes entre factions, familles ou même entre individus sont constants. Ils sont dus le plus souvent à des conflits pour le contrôle de la terre ou tout simplement aux inégalités sociales et à la compétition pour le prestige et le pouvoir qui caractérisent toute collectivité. La désignation des autorités municipales reflète l'état des rapports de force à un moment donné. Les décisions ne sont pas prises par les individus juxtaposés dans une assemblée, mais par des personnes qui font partie d'un ensemble de liens sociaux et familiaux de type rituel (*compadrazgo*²⁶, mariage, etc.) ou consanguin. Si l'accès aux postes municipaux ne fait jamais l'objet d'une compétition ouverte, il n'est pas non plus le résultat mécanique de l'accomplissement d'un nombre déterminé de charges comme le laisserait entendre une lecture apolitique des décisions communautaires. Toutes les personnes n'ont pas accès aux mêmes charges et l'ordre hiérarchique n'est jamais rigide. Il existe toujours un jeu, et le chemin parcouru par les personnes qui arrivent au sommet de l'échelle est rarement identique. L'application des normes est variable, flexible. Elle change selon les circonstances et en fonction des rapports de force à l'intérieur et à l'extérieur de la communauté. Car les communautés ne sont pas des isolats, des sortes d'îlots de démocratie directe dans lesquels les citoyens réunis en assemblées désigneraient librement leurs autorités sans lien apparent avec la politique régionale et nationale. Les relations de pouvoir à l'intérieur des communautés ont toujours été articulées à celles qui sont à l'oeuvre à l'extérieur, dans l'État et dans l'ensemble du système politique.

Dans l'Oaxaca comme dans la plupart des régions rurales et indiennes du Mexique, l'État post-révolutionnaire a été capable d'incorporer les institutions communautaires et d'en faire

²⁶ Co-parenté rituelle qui s'incarne lorsque les parents choisissent un parrain de baptême, de mariage ou même, plus récemment, de fin d'études. Le parrain et les parents deviennent *compadres*.

un instrument de sa propre reproduction. Peu de temps après la fondation du PNR²⁷, dans les années 1930, des comités du parti ont été constitués dans chacune des communes. Leur fonction principale était de communiquer aux autorités municipales le nom des candidats officiels pour les élections des députés locaux, fédéraux, des gouverneurs et du président de la République. Le jour de l'élection, les présidents des comités étaient chargés de veiller, avec l'aide des autorités municipales, à ce que les bulletins de vote soient cochés au « bon endroit », celui qui correspondait aux candidats du PNR (puis du PRM et du PRI). Le plus souvent, les présidents remplissaient eux-mêmes les bulletins sans qu'un bureau de vote soit véritablement installé. Lorsqu'il s'agissait des élections municipales, le représentant local du PRI était chargé de transmettre au parti la liste des personnes qui avaient été désignées selon le procédé traditionnel. Là non plus, ils ne réalisaient pas d'élection formelle avec des bulletins de vote et des urnes. La liste communautaire était une liste unique que le parti d'État cooptait systématiquement. La fonction de président du comité municipal du parti était assumée par le secrétaire municipal ou par une autre personne de la communauté désignée à cet effet au sein de l'assemblée du village. Dans un nombre considérable de communes, jusque dans les années 1990, le comité du PRI faisait donc partie de la hiérarchie traditionnelle des charges communautaires.

Derrière une présence apparemment directe du parti d'État dans les communautés, se met en réalité en place une relation clientéliste et corporatiste qui repose sur un pacte implicite : les communautés font preuve d'une loyauté à toute épreuve envers le parti en votant collectivement en faveur de ses candidats ; en échange, le parti et le gouvernement respectent les procédures internes qu'elles appliquent dans la désignation des autorités municipales. Ainsi, l'État-PRI, loin de détruire la forme traditionnelle d'organisation communautaire, l'incorpore et en fait une des unités fondamentales de reproduction de son système de domination. Il en fait ce que Jan Rus a appelé « la communauté révolutionnaire institutionnelle »²⁸.

Ce pacte de non-ingérence fonctionne dans la grande majorité des municipalités. Pendant longtemps, la compétition entre partis n'a lieu que dans les chefs-lieux de district ou dans les capitales régionales. Mais la symbiose État-PRI-communauté entre en crise à partir des années 1970. L'apparition d'une nouvelle élite indienne scolarisée (parfois formée au sein de l'appareil indigéniste) et la consolidation du système de partis contribuent à éroder le monopole du PRI dans les régions les plus traditionnelles. De jeunes dirigeants locaux vont chercher à « désincorporer » la coutume. Sous un vocable de défense de l'identité communautaire ils vont s'attacher à couper le cordon ombilical qui relie les municipalités à l'État. Pour cela, ils vont souvent introduire des changements radicaux dans les mécanismes d'organisation et de participation politique à l'intérieur des communautés sans que cela revienne à rompre totalement avec la coutume.

C'est une partie de cette réalité changeante, complexe et contradictoire que les législateurs ont voulu reconnaître, dans le Code électoral de l'Oaxaca, sous l'appellation « fourre-tout » d'us et coutumes. Cette officialisation d'une coutume qui a été longtemps étroitement liée au parti

²⁷ Il s'agit du Parti national révolutionnaire, le prédécesseur du PRI. Il est fondé par Plutarco Elías Calles en 1929. Il change de nom à deux reprises : en 1938, il devient le Parti de la révolution mexicaine (PRM), puis le PRI en 1946. Il reste au pouvoir depuis sa création jusqu'en 2000.

²⁸ Rus, Jan, « La Comunidad revolucionaria institucional : la subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas, 1936-1968 », in Viqueira, Juan Pedro *et al.* (ed.), *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, Mexico, CIESAS-CEMCA-UNAM-UDG, 1995, pp. 251-277.

d'État n'est pas fortuite. Elle en dit long, à la fois sur la décomposition d'une certaine tradition politique et sur les tentatives de maîtriser un changement inéluctable.

La coutume faite loi : l'invention d'un système électoral à double voie

Le 30 août 1995, au terme d'un débat animé, les députés du congrès de l'Oaxaca approuvent un décret créant un livre²⁹ supplémentaire dans le Code électoral. Celui-ci ne contient que cinq articles faisant référence aux procédures coutumières qu'emploient les communautés dans la désignation de leurs *ayuntamientos*. Ils autorisent les communautés à désigner leurs autorités municipales dans des assemblées publiques, sans l'intervention directe des partis politiques et en dehors de la date officielle des élections, comme elles avaient l'habitude de le faire jusque-là. Elle crée donc une distinction entre deux types de municipalités : celles où l'élection des *ayuntamientos* se fait selon la coutume et celles où elle se fait selon les règles conventionnelles et avec l'intervention des partis politiques. Le nouveau livre ne concerne que les municipalités qui « depuis des temps immémoriaux ou au moins trois ans » ont appliqué ce genre de procédure³⁰. La définition est vague et tautologique. Le texte n'est pas approuvé par les députés du Parti de la révolution démocratique (PRD)³¹ qui considèrent que la réforme a été détournée de son intention initiale pour ne servir que les intérêts du PRI. Cette réforme reflète bien les convulsions d'un système politique régional dont les principaux acteurs tentent de contrôler le changement. En 1995, la légalisation des coutumes n'est pas le fait d'un seul acteur politique (le gouvernement, le PRI, les partis d'opposition ou les organisations indiennes), elle reflète le point de convergence d'une multitude d'acteurs en quête d'un équilibre politique qui convienne le mieux possible à leurs intérêts.

L'idée de légaliser les coutumes électorales est ancienne. De nombreuses organisations indépendantes émergent dans la plupart des régions indiennes à partir des années 1970. Certaines adoptent un discours indianiste. Leurs revendications portent sur le droit des communautés à « disposer d'elles-mêmes ». Cette élite est née de la crise du modèle de développement national-populaire en vogue depuis les années 1940. Les jeunes Indiens, formés dans l'après-1968, retournent dans leurs communautés en quête d'une alternative économique et politique. Ils vont s'ériger en nouveaux médiateurs entre leurs communautés et l'État en déplaçant le plus souvent les anciens caciques. Tel est le cas, par exemple, de l'Asamblea de autoridades mixas (ASAM)³², dans la Sierra norte³³ de l'Oaxaca, qui se veut une organisation horizontale, se contentant d'accompagner les efforts des autorités communautaires et municipales pour améliorer les conditions économiques de leur région.

En réalité, les jeunes dirigeants indiens ne sont pas de simples accompagnateurs, ils favorisent une mobilisation destinée à transformer les relations entre les communautés et l'État. Leurs revendications ne sont pas seulement économiques ou agraires. Comme toute une série d'organisations indiennes qui naissent dans ces années-là, au Mexique et dans d'autres pays d'Amérique latine, l'ASAM présente des revendications de type identitaire. Ses dirigeants

²⁹ Le Code électoral de l'Oaxaca est subdivisé en livres, titres, chapitres et articles. Le livre IV est consacré aux coutumes que les municipalités appliquent dans la « renouvellement des *ayuntamientos* ». Cf. Código de instituciones políticas y procedimientos electorales, Oaxaca, IEE, 1995, p. 28.

³⁰ *Ibid.*, p. 28.

³¹ Parti d'opposition fondé en 1989. Il est né d'une fusion entre des dissidents du PRI et des militants d'anciens partis de gauche comme le Parti mexicain socialiste (PMS), lui-même ancien Parti communiste, et le Parti mexicain du travail (PMT).

³² Assemblée d'autorités mixtes. Mise en place en 1984, elle succède alors au Comité de défense et de développement des ressources naturelles, humaines et culturelles de la région mixte (CODREMI), créé en 1979.

³³ Région montagneuse située au nord-est de l'Oaxaca.

conçoivent l'organisation communautaire comme une alternative au modèle de société dominant. Leur discours, en phase avec celui de la législation internationale sur les droits des minorités nationales, associe la « communalité » à l'exercice de la libre détermination. C'est là que prend racine la demande d'autonomie qui se développe dans les années 1980. Pour les « communautaristes » de l'Oaxaca, l'autonomie passe avant tout par une reconnaissance légale des coutumes, aussi bien en matière de justice que d'élection des autorités municipales. La demande est donc ancienne et elle se décante tout au long des forums et autres réunions régionales qu'organise cette élite indianiste, dans les années 1980 et 1990, sur le thème des « droits des peuples indigènes ».

Mais la réforme de 1995 n'est pas une réponse mécanique aux mobilisations indiennes. Pas davantage d'ailleurs que celles, plus rhétoriques, qui ont eu lieu au début des années 1990. Même si le mouvement indien acquiert une certaine présence autour de la commémoration du cinquantième centenaire de la conquête espagnole, en 1992, son poids politique est insuffisant pour expliquer la décision des gouvernants.

Si la revendication est ancienne, l'idée d'en faire une politique publique est bien plus récente. Elle remonte aux réformes entreprises par le gouverneur de l'Oaxaca, Heladio Ramírez López (1986-1992), dont l'objectif était de rajeunir les institutions de son État. D'origine paysanne et indienne³⁴, celui-ci connaît mieux que ses prédécesseurs la réalité communautaire des régions les plus pauvres de l'État. L'expérience acquise en dirigeant la Centrale paysanne nationale (CNC), syndicat affilié au PRI et plus grande organisation paysanne du pays, le conduit à donner une importance toute particulière aux besoins et aux demandes des « campagnes ». Il sait plus que quiconque que, au Mexique et *a fortiori* dans l'Oaxaca, les paysans sont le pilier du régime. Il est conscient que si le gouvernement néglige les régions rurales et indiennes, il creuse sa propre tombe et celle du parti. Il s'est aussi entouré de conseillers dont certains, comme Salomón Nahmad Sittón, ancien directeur de l'Institut national indigéniste (INI)³⁵, ont joué un rôle important dans la formulation du nouvel indigénisme dans les années 1970. Anthropologues ou sociologues « critiques », ils sont de fervents défenseurs de l'ethnodéveloppement.

La réforme doit être comprise comme une mesure de légitimation du régime dans un contexte de crise profonde des formes de médiation et de représentation politique. L'Oaxaca, en particulier, vient de traverser une étape de grande instabilité politique. Le mouvement universitaire à la fin des années 1970 et celui des instituteurs, au début des années 1980, sont les détonateurs d'un processus de changement politique qui se répercute sur la scène électorale. Au niveau national, les réformes électorales que le gouvernement entreprend pour essayer de canaliser le mécontentement permettent aux partis d'opposition de se consolider. La gauche s'articule autour de nouveaux partis comme le PC ou le PMT. Tout au long des années 1980, les élections deviennent de plus en plus conflictuelles même dans les régions et les municipalités où il n'y avait autrefois d'autre parti que celui du gouvernement. En 1988, la recomposition de l'opposition autour de la candidature de Cuauhtémoc Cárdenas brise littéralement l'hégémonie du parti officiel et le président Carlos Salinas de Gortari est accusé d'avoir gagné grâce à la plus grande fraude de l'histoire mexicaine. Dans l'Oaxaca, l'opposition progresse de façon spectaculaire lors des élections locales de 1989. Le PRD s'impose comme la deuxième force politique régionale et gagne de nombreux sièges au Congrès local et dans les municipalités. L'ancienne symbiose entre l'État-parti et les

³⁴ Il est à Santa María Ayú, une petite communauté appartenant à la municipalité de Huajuapán de León, dans la région mixtèque.

³⁵ Créé dans les années 1940 pour s'occuper des besoins des populations indiennes du pays.

communautés est menacée. Heladio Ramírez va chercher à « redorer le blason » du régime pour lui redonner son ancienne stabilité politique. Il va donc apporter à la Constitution les premières réformes, qui prescrivent le respect des « traditions et pratiques démocratiques des communautés indigènes ». Mais la reconnaissance reste rhétorique puisqu'elle n'est suivie d'aucune réglementation électorale.

La réforme est reprise en 1995, par le nouveau gouverneur Diódoro Carrasco Altamirano (1992-1998), le dauphin de H. Ramírez. Elle relève de la même logique : il s'agit de préserver la « gouvernabilité » d'un régime en proie à une instabilité politique croissante. Mais deux facteurs conjoncturels ont une influence particulière sur la décision du gouverneur : le soulèvement néozapatiste au Chiapas - l'État qui jouxte celui de l'Oaxaca - et la montée de l'opposition au niveau municipal. L'effet Chiapas est radical : les demandes des organisations indiennes sont propulsées au centre de l'agenda fédéral. Les organisations de l'Oaxaca relancent leur mobilisation. Le gouverneur craint que le soulèvement zapatiste ne soit contagieux. Il cherche à l'enrayer en répondant à une revendication très ancienne au moment même où, dans les municipalités, l'opposition menace de rompre définitivement le monopole du parti officiel. Puisque la coutume incorporée n'est plus tenable - les organisations indépendantes et le PRD exigent que le PRI cesse de coopter systématiquement les autorités coutumières -, le gouvernement décide de l'officialiser. Il s'agit bien de sauver le système alors qu'il connaît l'un de ses moments les plus difficiles.

Néanmoins, cela ne signifie pas que la légalisation des coutumes est l'oeuvre exclusive du gouvernement et qu'elle relève d'une stratégie entièrement préméditée. Dans sa première version, approuvée en août 1995, le texte du livre IV du Code électoral qui a trait exclusivement aux coutumes fait l'objet d'une négociation longue et difficile dans laquelle le PRI tente de perdre le moins possible de privilèges. L'opposition³⁶ fait tout son possible pour obtenir une légalisation des coutumes qui interdise aux partis d'accréditer les autorités désignées par les assemblées coutumières. Ainsi, le PRD exige que l'Institut électoral de l'État (IEE)³⁷ se contente de valider l'élection effectuée par les assemblées de village, sans la médiation des partis. Finalement, les secteurs les plus réticents du PRI l'emportent : la loi de 1995 laisse aux communautés le « choix » de faire accréditer leurs autorités de façon indépendante ou bien par le biais d'un parti après qu'elles ont été désignées par les assemblées de village³⁸. A la demande des députés du PRI et du Parti d'action nationale (PAN), l'élection coutumière doit être ratifiée par le biais du suffrage universel et secret (à l'aide de bulletins et d'urnes), le même jour que les municipalités non coutumières. Les personnes désignées par les assemblées de village sont considérées comme des « candidats » (avec ou sans étiquette partisane, selon le « choix des communautés »)³⁹.

Il s'agit d'une réforme des plus ambiguës qui reflète un compromis entre les partis politiques : le PRI ne voulait pas perdre son capital électoral coutumier et le PRD, conscient qu'il n'était pas en mesure de rivaliser avec le parti officiel dans la plupart des municipalités indiennes,

³⁶ Le PRD exclusivement, car c'est le seul parti à avoir une véritable présence dans les municipalités rurales. Le Parti d'action nationale (PAN), placé à droite sur l'échiquier mexicain, n'est présent que dans les villes moyennes et dans la capitale. Ses dirigeants sont dès le départ opposés à une légalisation de pratiques qu'ils considèrent archaïques et antidémocratiques.

³⁷ Cette institution publique chargée d'organiser les élections dispose d'une autonomie relative vis-à-vis du gouvernement depuis la réforme électorale de 1995.

³⁸ Un nouveau label est créé à cet effet : celui de la *planilla comunitaria* (liste communautaire).

³⁹ La décision de la communauté doit être indiquée dans le procès-verbal de l'assemblée d'élection. Dans tous les cas, les « candidats » désignés par les assemblées constituent des listes uniques que les électeurs doivent se contenter de ratifier le jour des élections « officielles », le 12 novembre 1995.

voulait empêcher que les autorités désignées selon le procédé traditionnel soient automatiquement absorbées par son adversaire. C'est la position du PRI qui l'emporte finalement en imposant un texte de loi qui lui permet de récupérer les autorités coutumières s'il arrive à les convaincre de ne pas suivre la voie indépendante.

Cette réglementation est tellement ambiguë qu'elle devient impossible à appliquer. Les partis vont donc signer un accord juste avant les élections municipales, en septembre 1995, dans lequel ils s'engagent à ne pas accréditer de listes dans les municipalités coutumières. Après de longues négociations, 412 municipalités sont déclarées d'us et coutumes et 158 organisent leurs élections selon le procédé conventionnel, avec la participation des partis politiques.

La réglementation est modifiée en 1997 lors d'une nouvelle réforme électorale. Cette fois, le gouvernement et le PRI savent qu'ils ont tout à gagner à céder sur la question de l'accréditation indépendante des autorités coutumières. L'expérience des élections municipales de 1995 est positive : le nombre de conflits post-électorales baisse de façon radicale. Certes, le PRI ne peut plus se vanter d'avoir remporté plus de 400 municipalités. Mais cela lui permet aussi de freiner l'avancée de l'opposition. Autrement dit, les 412 municipalités ne sont pas administrées par le PRI mais ne peuvent pas passer à l'opposition (au moins au niveau municipal). Une petite concession qui s'avère certainement avantageuse dans la mesure où elle permet de maintenir la relation clientéliste habituelle en ce qui concerne les élections supra-municipales (pour élire les députés locaux et fédéraux, les sénateurs, le gouverneur et le président de la République).

La nouvelle version du livre IV approuvée par le Congrès local le 27 septembre 1997 est plus complète que celle de 1995. Elle contient cinq chapitres et seize articles⁴⁰. Les municipalités d'us et coutumes y sont définies d'une façon un peu plus précise. Il s'agit des municipalités qui ont développé des « institutions politiques particulières, différenciées et invétérées qui incluent des règles internes et des procédures spécifiques pour le renouvellement de leurs *ayuntamientos* » ; celles dont le régime de gouvernement reconnaît comme principal organe de consultation et de désignation des autorités municipales, « l'assemblée générale communautaire » ou toute autre forme de « consultation de la communauté » ; ou bien, enfin, celles dont la majorité de l'assemblée communautaire aura décidé d'adopter le régime d'us et coutumes pour la désignation des autorités municipales⁴¹.

Ces trois « caractéristiques » viennent remplacer la définition tautologique de la première version du livre IV. Elle donne à l'assemblée communautaire un rôle central et permet à de nouvelles municipalités « d'opter » pour le régime coutumier au cas où elles ne l'auraient pas fait lors des dernières élections. Le reste du texte donne davantage de précision sur les personnes ayant le droit d'élire et d'être élues, selon les préceptes constitutionnels et les « droits et obligations » fixés par la communauté.

La grande nouveauté réside, néanmoins, en un article court - l'article 118 - qui interdit aux partis d'accréditer les autorités coutumières. Il stipule, en effet, que « les *ayuntamientos* élus selon les normes du droit coutumier n'auront pas d'affiliation partisane »⁴². Enfin, la « ratification » par les urnes de l'élection coutumière est supprimée. La loi établit désormais deux voies électorales distinctes : celle de la coutume et celle des partis politiques. Ceux-ci ne

⁴⁰ « De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario » in *Compendio de legislación electoral*, Oaxaca, IEE, 1998.

⁴¹ *Ibid.*, p. 78.

⁴² *Ibid.*, p. 79.

peuvent plus intervenir dans les municipalités qui auront opté pour le régime coutumier, ni dans la procédure de désignation, ni dans l'accréditation des autorités municipales auprès des instances officielles.

Bien qu'elle donne quelques précisions supplémentaires sur les caractéristiques de ces municipalités et leurs procédures d'élection, la loi reste générale. Elle ne codifie pas les coutumes, mais se contente de déclarer leur validité. Le législateur a préféré délimiter les fonctions de l'institution électorale plutôt que de chercher à imposer une réglementation standard à toutes les municipalités coutumières, dont les procédures sont extrêmement variées et changeantes.

La légalisation des coutumes dans l'Oaxaca ne peut se comprendre que si on la place dans le long processus de transformation du système politique fédéral et régional. Elle ne naît pas de la décision d'un seul acteur mais de la convergence d'une multitude d'acteurs aux intérêts les plus divers. Tous - gouvernement, partis, organisations indiennes - voient dans la légalisation des coutumes une façon de réaliser leurs propres objectifs⁴³. Ils y projettent leurs désirs politiques. Pour les uns, les coutumes officialisées sont une garantie de stabilité politique ; pour les autres, elles sont une façon d'accélérer le changement. Pour les uns, elles permettront de maintenir sous une forme nouvelle l'ancienne hégémonie ; pour les autres, elles entraîneront une rupture de l'ordre politique traditionnel et la création de nouvelles formes de médiation et de représentation politique.

Mais, au-delà des calculs plus ou moins rationnels de ces acteurs, la réforme sur les coutumes reflète en elle-même une crise profonde du mode de domination politique mis en place à l'issue de la révolution, dans les années 1920. L'apparition de nouveaux acteurs sociaux et la consolidation du pluralisme politique ont remis en cause le vieux pacte clientéliste et corporatiste qui liait le pouvoir central aux communautés indiennes. Le centre politique se « dédouble » avec la consolidation d'un système de partis où l'opposition n'est plus seulement « décorative ». L'État-parti, en crise, n'a plus les moyens d'être le seul interlocuteur d'une société en pleine mutation. De nouveaux canaux institutionnels (partis, organisations sociales) se constituent pour donner une expression à la diversité des identités sociales et font éclater l'étroit carcan du corporatisme d'État. Les communautés indiennes, en but aux fractures internes, aux divisions, aux conflits, font écho à cette décomposition du lien politique traditionnel. La crise de l'État corporatiste entraîne simultanément une crise de la communauté révolutionnaire institutionnelle. Le lien symbiotique État-parti-communauté se délite. Chacun essaye d'en maîtriser la décomposition et d'orienter la construction d'un nouveau lien politique. Cela donne une réforme des plus paradoxales, puisqu'elle revient à officialiser les coutumes au moment même où celles-ci sont en pleine mutation. Elle est à la fois une tentative d'endiguer le changement politique (pour le gouvernement) et de l'accélérer (pour l'opposition et les organisations indépendantes).

Dans ce paysage hétérogène, la nouvelle législation électorale ne peut avoir que des effets contradictoires. Permet-elle d'enrayer la crise de la représentation politique ? Ou au contraire contribue-t-elle à l'aggraver ? Est-elle un instrument du changement démocratique ou de la

⁴³ Seul le PAN s'oppose, dès le début, à la légalisation des coutumes qu'il considère totalement antidémocratiques. Quant aux dirigeants du PRI et du PRD, ils sont favorables à une reconnaissance des coutumes mais sont en désaccord sur ses modalités. En 1997, la réforme fait l'objet d'un consensus entre les deux partis. De son côté, le PAN continue à exiger que les coutumes soient codifiées et que le vote universel et secret reste obligatoire dans toutes les municipalités, mais il finit par approuver la réforme électorale dans son ensemble.

consolidation de formes plus ou moins recyclées d'autoritarisme ? Contribue-t-elle à construire une autonomie communautaire intégratrice et ouverte ou bien renforce-t-elle la ségrégation et le sectarisme ? Il est encore tôt pour répondre de façon catégorique à ces questions. L'application de la nouvelle réglementation lors des élections de 1995 et 1998 permet néanmoins de formuler quelques hypothèses.

Les effets politiques de la légalisation des coutumes : l'émergence de nouveaux conflits électoraux.

La comparaison entre les élections municipales de 1995 et celles de 1998 est intéressante. En 1995, les législateurs ne savent pas combien de municipalités peuvent être considérées comme coutumières. Comme la loi ne prévoit aucun procédé pour déterminer à quelle catégorie électorale (us et coutumes ou partis politiques) appartient chacune des municipalités, les partis vont prendre cette décision en fonction de leurs propres intérêts. La difficulté réside dans le fait que la frontière entre la coutume et le système politique est extrêmement imprécise puisque les coutumes et le parti dominant ont longtemps été imbriqués. En paraphrasant Roger Bartra, il est difficile de savoir exactement où s'arrête la coutume des Indiens et celle du système politique. La frontière existe plus ou moins dans la plupart des petites municipalités isolées qui ont réussi à maintenir une certaine autonomie. Mais elle est floue dans le reste des municipalités. Les assemblées du village étaient aussi des assemblées du parti. Cette imprécision incite les partis à opérer leur propre partage des municipalités en 1995. Dans un premier cycle de négociations, le PRI accepte de considérer comme coutumières 390 municipalités⁴⁴. Mais un désaccord demeure sur le sort d'une trentaine de municipalités. Chacun pense avoir une présence suffisante dans ces municipalités pour constituer des listes de candidats. Après quelques tractations ils sélectionnent près de 400 municipalités. Une dizaine viendront s'ajouter à cette liste après que l'élection conventionnelle ait eu lieu⁴⁵.

Pendant les élections de 1995 le niveau de conflit baisse de façon radicale malgré l'imprécision de la loi. Sur les 412 municipalités coutumières l'IEE doit intervenir pour résoudre seulement 8 litiges. Un chiffre surprenant si on le compare avec celui des élections précédentes où les conflits concernaient plusieurs dizaines de municipalités. Le gouverneur et l'autorité électorale en concluent que cette baisse apparente du nombre de conflits post-électoraux est un effet direct de la nouvelle réglementation. Il semble que celle-ci ait bien eu un effet favorable. Le calcul du PRI a fonctionné : le PRD s'est abstenu d'intervenir dans la plupart des municipalités classées sous le nouveau label communautaire. Le parti officiel a néanmoins continué à intervenir pour résoudre, en amont, les conflits dans les municipalités coutumières qui avaient déjà eu des problèmes lors des élections précédentes. Après tout, la loi ne le lui interdisait pas formellement. Il semble avoir retrouvé momentanément sa capacité de résoudre les conflits en conciliant, cooptant et récompensant les leaders des « communautés révolutionnaires institutionnelles ». Dans les plus isolées et les moins conflictuelles, les partis n'ont pas eu à intervenir.

⁴⁴ Il s'agit, pour la plupart, des municipalités où, lors des élections municipales de 1992, il y avait eu une liste unique du PRI.

⁴⁵ Certaines municipalités tiennent leurs assemblées à des dates qui n'ont rien à voir avec ce qu'indique la loi électorale. Les législateurs et dirigeants de partis ne connaissaient pas en détail les dates exactes des assemblées coutumières de toutes les municipalités de l'Oaxaca. En 1995, onze municipalités ont effectué leur élection coutumière après le 12 novembre 1995, date légale des élections municipales officielles.

En revanche, la comparaison avec les élections de 1998 fait apparaître un nouveau phénomène : l'augmentation des litiges à propos du choix du régime. Plusieurs mois avant les élections municipales « officielles »⁴⁶, les partis politiques, les autorités sortantes ou bien certains groupes à l'intérieur des municipalités demandent que le régime électoral local soit modifié. L'opposition propose que 43 municipalités qui ont été classées « coutumières » en 1995 soient placées sous le régime des partis politiques lors des élections municipales de 1998. Le PRI n'en propose que deux⁴⁷. En revanche, il soutient 9 demandes de changement allant dans l'autre sens : l'application du régime coutumier dans des municipalités où les partis sont intervenus en 1995. Peu de temps après, les autorités de 5 autres municipalités font la même demande. Après de longues négociations menées dans les locaux de l'IEE, 6 d'entre elles viennent s'ajouter à la liste des municipalités coutumières. Les autres municipalités gardent le même régime qu'en 1995⁴⁸. Ces demandes de changement de régime électoral reflètent les stratégies politiques de groupes qui utilisent la nouvelle réglementation pour accéder au pouvoir municipal ou bien pour en conserver le contrôle. La majorité des demandes de « retour » au régime coutumier émane des autorités municipales sortantes, toutes affiliées au PRI⁴⁹. Des conflits apparaissent lorsque des groupes d'opposants mettent en cause cette décision. L'un des exemples les plus significatifs est celui de San Agustín Chayuco, dans la région de Santiago Jamiltepec, sur la côte Pacifique. Il s'agit d'une petite municipalité, dont la majorité de la population est mixtèque. En 1998, le maire sortant Máximo Flores Alavez, candidat du PRI en 1995, demande à l'IEE que les élections municipales se fassent par le biais d'une assemblée, sans l'intervention des partis. Il s'agit, dit-il, de mettre fin aux divisions qu'a provoquées la rivalité entre le PRD et le PRI et de retrouver l'unité d'autrefois. Il a l'appui des anciens du village – les *tatamandonés* – et des dirigeants régionaux du PRI. En réalité, le maire sortant veut avant tout barrer la route à ses « ennemis » du PRD qui n'ont perdu les élections antérieures qu'avec 64 votes de différence et qui menacent de remporter celles de 1998. En effet, en 1995, pour la première fois, une liste du PRD entre en compétition avec celle du PRI, désignée par une assemblée de village. Les nouveaux perredistes⁵⁰ de Chayuco font partie du secteur le plus pauvre de la municipalité. Ce sont pour la plupart des petits producteurs qui sont restés en marge des programmes gouvernementaux d'aide à la production et commercialisation de café. Leur rival, M. Flores Alavez, est l'un des principaux leaders de la communauté. Personnage charismatique, très habile dans l'art d'établir des rapports de clientèle avec les fonctionnaires et les dirigeants régionaux du PRI, il a construit son pouvoir grâce à la gestion des programmes de l'INI d'aide à la production (café, fruits) et à l'élevage bovin, dès la fin des années 1980. Il déplace les vieux caciques locaux, et s'impose comme un parfait intermédiaire culturel, économique et politique⁵¹. Le PRI, en quête de nouveaux dirigeants capables de faire face à la montée du PRD, soutient sa candidature aux municipales de 1995. En 1998, néanmoins, l'idée d'adopter le régime coutumier vient de M.

⁴⁶ Les élections ont lieu le 4 octobre 1998 dans les municipalités « partisans ».

⁴⁷ Il s'agit de Guevea de Humboldt dans l'isthme de Tehuantepec et de Mazatlán Villa de Flores dans la région mazatèque.

⁴⁸ En 1998, les municipalités coutumières passent donc de 412 à 418 (les six municipalités qui changent de régime sont : Santa María Guelace et San Pedro Ixtlahuaca (dans les Vallées centrales) ; Santa María Camotlán (dans la région de Huajuapán de León) ; San Sebastián Tecomaxtlahuaca (dans la région de Juxtlahuaca) ; Santa Catarina Mechoacán et San Agustín Chayuco (dans la région de Pinotepa nacional). Il reste donc 152 municipalités où les élections ont lieu avec l'intervention des partis politiques.

⁴⁹ Dans 4 municipalités seulement, ce sont des groupes d'opposants aux autorités locales qui font cette demande. Il s'agit, pour la plupart, de dissidents du PRI qui sont en désaccord avec le choix des candidats opéré par leur parti.

⁵⁰ Militants ou sympathisants du PRD.

⁵¹ Il crée et dirige plusieurs unions d'*ejidos* au niveau régional, destinées à recevoir et gérer les subventions de l'INI pour la production de café et l'élevage. Mais il pratique aussi la médecine traditionnelle, ce qui lui confère un prestige et une influence considérables dans les communautés de la région.

Flores lui-même, qui voit sans doute dans ce retour aux coutumes une façon de consolider son propre *leadership* local et de maintenir le contrôle des affaires municipales après la fin de son mandat. En s'érigeant en défenseur des coutumes il s'est attaché les *tatamandon* dont le prestige et l'influence ont diminué au cours des dernières décennies, en partie à cause des transformations économiques et culturelles que traverse la communauté. Son entreprise de valorisation des coutumes n'est pas étrangère au fait qu'il est lui-même susceptible de devenir *tatamandón* après avoir été maire, à condition qu'il remplisse la fonction traditionnelle de *mayordomo*⁵² au moment de la fête du village. En redonnant aux anciens une place centrale dans la hiérarchie du pouvoir local, il garantit la continuité de son influence auprès des futures autorités municipales. L'exemple de Chayuco montre à quel point de nouveaux leaders communautaires, alliés au PRI, peuvent utiliser la « formule » légale des us et coutumes pour exclure leurs rivaux. L'enjeu des conflits est en grande partie le contrôle des ressources financières qui ont augmenté de façon exponentielle à partir de la décentralisation mise en place par le président Ernesto Zedillo (1994-2000). Les opposants exigent d'être mieux représentés au sein de l'*ayuntamiento*, tandis que la majorité priiste⁵³ refuse de partager le pouvoir. Aux yeux du maire sortant et des candidats que celui-ci soutient en 1998, le régime coutumier permet de restreindre la participation des opposants à la fois dans l'élection et la formation de l'*ayuntamiento*, puisque le principe de représentation proportionnelle n'est pas appliqué dans la répartition des *regidurías*⁵⁴. Les opposants ne cessent de réclamer une élection « en bonne et due forme » - au suffrage universel et secret - qui permette d'éviter la manipulation de l'assemblée et garantisse leur représentation au sein de l'*ayuntamiento*. En 1998, ils obtiennent finalement que l'élection se fasse selon un procédé hybride, avec des urnes et des bulletins où figurent les photographies des têtes de liste sans logo de parti. Toutes les personnes disposant d'une carte d'électeur peuvent voter. L'élection tient davantage du régime partisan que du régime coutumier où le vote a lieu de façon publique dans une assemblée réunissant les chefs de famille, les *tatamandon* et les autorités sortantes. Mais le principe de représentation proportionnelle n'est pas appliqué : la liste qui gagne l'élection remporte tous les postes de l'*ayuntamiento*.

Les conflits à propos de la définition du régime électoral surgissent également dans les municipalités où les communautés périphériques (*agencias municipales*), 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 revient⁵⁵. 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 » des *agencias*, 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, installées depuis quelques années dans les logements à loyer modéré construits par l'État, qui demandent à participer à l'élection des autorités municipales⁵⁶. 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

⁵² Personne chargée de financer la fête du saint patron du village.

⁵³ Qui appartient ou sympathise avec le PRI.

⁵⁴ Dans les municipalités « partisans », la loi électorale prévoit qu'un nombre limité de postes de conseillers municipaux doit être attribué aux listes en compétition en fonction du pourcentage de votes qu'elles obtiennent.

⁵⁵ Les conflits les plus retentissants ont lieu à Santiago Matatlan dans les Vallées centrales et Zapotitlan del Rio dans la Sierra sur.

⁵⁶ C'est le cas, notamment, de San Sebastian Tutla, San Antonio de la Cal, San Agustin de las Juntas et Santa Maria El Tule. Toutes ces municipalités se trouvent dans la banlieue de la capitale de l'État.

connaissent pas les traditions du village et refusent de contribuer gratuitement aux tâches communautaires. Ici, la confrontation entre les deux ordres juridiques et politiques – celui de la communauté et celui de la République - est flagrante : les « immigrés » (*avecindados*) sont des citoyens mexicains qui participent aux élections au niveau de l'État (gouverneur et députés locaux) et de la fédération (députés, sénateurs et président de la République), mais se voient refuser le droit de vote au niveau municipal. Même si de telles situations sont relativement marginales, elles n'en sont pas moins représentatives des conflits que peut entraîner la coexistence sur un même territoire de deux ordres juridiques contradictoires. Celui de la communauté, où le droit de vote dépend de la participation aux tâches collectives, et celui de la nation, où tout individu-citoyen a le droit de voter à condition qu'il soit majeur et inscrit sur les listes électorales.

A ces conflits liés au choix du régime électoral viennent s'ajouter d'autres conflits à propos de la définition des procédures coutumières. Dans une trentaine de 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.). L'IEE joue un rôle de médiateur dans de longues négociations où chaque faction essaye d'imposer les règles du jeu qu'elle considère les plus favorables à ses propres intérêts. Tel est le cas de Villa Hidalgo Yalalag dans la Sierra norte, au nord-est de la capitale : aucune des deux factions rivales ne demande que l'élection se fasse à l'aide d'un vote secret et avec l'intervention des partis politiques, mais chacune d'entre elles défend sa propre interprétation des coutumes « authentiques », si bien que les tentatives d'organiser des assemblées achoppent à plusieurs reprises en 1998. Les négociations buttent essentiellement sur le vote des personnes originaires de Yalalag mais qui vivent en dehors du village, à Mexico ou bien aux États-Unis. Les autorités sortantes, encore une fois, veulent restreindre la participation à ceux qui vivent dans la communauté et sont à jour dans leurs contributions aux tâches communes. Les opposants, dont les migrants constituent l'essentiel de la clientèle politique, insistent pour que tous les yalaltèques – même ceux qui résident dans la capitale fédérale une partie de l'année - puissent voter. Ils reprochent aux autorités sortantes et aux dirigeants qui les soutiennent de vouloir accaparer le pouvoir municipal.

Dans une quarantaine de 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 réélire⁵⁷ ou bien d'imposer leurs propres candidats à la tête du nouvel *ayuntamiento*. C'est ce qui arrive à Santiago Ixtayutla, dans la région de San Agustín Chayuco, où le maire sortant tente d'imposer son fils dans une assemblée manipulée à grand renfort d'alcool et de menaces. Ailleurs, des groupes d'opposants accusent les autorités sortantes d'avoir organisé une assemblée d'élection sans avertir tout le monde. On retrouve ici les pétitions des *agencias* qui reprochent aux autorités d'avoir fait l'élection sans les convoquer. La participation des femmes est également à l'origine de certains conflits. A Asunción Tlacolulita⁵⁸, ou bien San Pablo Etla⁵⁹, par exemple, l'une des factions refuse, au nom de la coutume, que les femmes participent. Le plus souvent,

⁵⁷ La loi mexicaine interdit à un élu d'exercer deux mandats consécutifs.

⁵⁸ Municipalité qui se trouve dans le district de Tlacolula de Matamoros au sud-est de la capitale.

⁵⁹ Municipalités situées dans les Vallées centrales à quelques kilomètres de la capitale.

celles-ci ne revendiquent pas elles-mêmes le droit de participer. Elles constituent la clientèle politique de l'une des factions locales qui les mobilisent pour appuyer leurs candidats. A Guevea de Humboldt, dans l'isthme de Tehuantepec, par exemple, le PRI exige que les femmes puissent participer aux élections alors que leurs adversaires, sachant que les femmes sont inféodées au parti officiel, s'y opposent de façon catégorique. Là encore, la défense des coutumes est hautement stratégique, puisqu'elle revient à réduire considérablement les votes potentiels de l'adversaire politique. Comme pour les habitants des *agencias* ou bien les *avecindados*, l'exclusion des femmes contredit l'ordre juridique national, puisque la Constitution fédérale leur confère les mêmes droits que les hommes.

Au total, 80 municipalités coutumières sur 418 font l'objet de tels conflits. Leur intensité varie puisque, dans certains cas, il suffit d'une réunion à l'IEE pour résoudre les désaccords. L'augmentation des litiges n'en reste pas moins flagrante en comparaison avec les élections de 1995. Comment interpréter cette augmentation ? Deux types de facteurs semblent avoir influé. Les premiers sont directement imputables à la nouvelle réglementation sur les coutumes. Tout d'abord ce qui entraîne un changement considérable c'est l'interdiction qui est faite aux partis d'intervenir dans les élections locales. Il semble que, cette fois-ci, le PRI n'ait pas pu intervenir avec autant d'aisance au sein des communautés. La résolution des litiges se déplace des couloirs du parti ou du bureau du gouverneur à l'espace plus ouvert et pluriel de l'IEE. Des conflits qui étaient réglés dans le « secret » du parti sont désormais exposés en plein jour. Même si le président de cette instance reste inféodé au gouverneur, il doit composer avec les représentants des partis d'opposition et les « conseillers citoyens » - désignés par les différentes fractions du Congrès local - qui siègent au sein du conseil général de l'IEE. L'influence du gouverneur et de son parti dans les décisions de l'IEE et le manque de légitimité de cette autorité en tant qu'arbitre électoral impartial n'en continuent pas moins à envenimer certains conflits locaux. D'autre part, la réglementation coutumière ne prévoit pas vraiment de mécanismes de résolution des litiges. L'IEE n'a ni les moyens (légaux, financiers), ni l'autorité dont disposait le PRI pour concilier les intérêts divergents, négocier le retrait de certains candidats ou bien les convaincre de constituer une liste commune. Les conflits tendent donc à prendre des proportions plus dramatiques.

Il convient d'insister sur ce point : la loi ne contient toujours pas de règles claires pour résoudre les litiges portant sur la définition du régime électoral, le type de procédures coutumières à appliquer ou les résultats des élections. Comme les coutumes n'ont pas été codifiées (elles varient d'une municipalité à l'autre), l'autorité électorale ne peut pas déterminer quelle procédure coutumière est légale. Elle doit s'en remettre à l'accord entre les parties en conflit. Or, le plus souvent, chacune a une interprétation différente de ce qu'est la « véritable » coutume. Comme l'accès au Tribunal électoral est réservé aux litiges concernant les partis politiques, aucune voie juridique n'est prévue pour trancher les conflits en matière d'élection coutumière.

Enfin, un dernier facteur lié à la réglementation des coutumes semble jouer un rôle déterminant : la loi, mal connue en 1995, l'est davantage en 1998. Elle devient donc un instrument dans les mains des personnes ou des groupes qui cherchent à contrôler le pouvoir municipal. Chacun va chercher à faire appliquer les règles du jeu qui lui conviennent le mieux. La stratégie revient parfois à choisir entre le régime coutumier ou celui des partis mais, le plus souvent, elle revient à définir le type de procédure coutumière à appliquer. Un groupe de personnes au sein du chef-lieu peut exiger que les *agencias* ou les femmes participent à l'assemblée s'il sait qu'elles voteront en faveur de ses candidats (cf. *supra*). Tout l'enjeu sera donc d'imposer une définition de la coutume qui convienne le mieux à l'intérêt de

chacun. Le caractère oral et changeant des procédures coutumières donne prise à toutes sortes d'interprétations et de manipulations. Cela ne posait pas de problème tant qu'il y avait un contrôle ferme de la part d'un cacique ou d'un groupe hégémonique soutenu par le parti officiel, mais à partir du moment où la compétition pour le pouvoir prend d'autres proportions, la flexibilité des règles coutumières devient un élément de conflit.

Il existe d'autres facteurs de conflit qui ne sont pas directement liés à la réglementation des coutumes. Ils concernent le changement politique que traverse l'ensemble du pays et qui affecte les communautés de l'Oaxaca, aussi traditionnelles soient-elles. La société s'est pluralisée et le système de partis s'est consolidé. Les élections deviennent plus compétitives au niveau des États et au niveau fédéral. Les communautés participent de cette transformation. La décomposition du régime corporatiste, même si elle est plus lente dans les zones rurales, se manifeste dans tout le territoire national. En se brisant, la « chape » du corporatisme laisse affleurer les conflits qui étaient latents dans la plupart des communautés mais qui n'avaient pas de canaux d'expression. Les dissidences (religieuses, politiques) à l'intérieur des communautés ne sont plus « régulées » par le clientélisme d'État. Elles trouvent d'autres moyens d'expression. Les partis en constituent un, mais ce n'est pas le seul. Il y a aussi des organisations indépendantes, des associations de défense des droits de l'homme mais également les nouvelles institutions relativement autonomes de l'État (autorités judiciaires, Commission nationale des droits de l'homme, instituts électoraux, etc.). Tout cela contribue non pas à créer de nouveaux conflits mais à exprimer ou canaliser d'anciens conflits qui étaient contenus par la tradition corporative.

Enfin, le changement politique amène aussi de nouvelles dynamiques économiques : la décentralisation, notamment, contribue à redéfinir les enjeux du pouvoir local⁶⁰. Les municipalités les plus misérables reçoivent maintenant des sommes d'argent qu'elles n'avaient jamais eues auparavant. En même temps elles n'ont pas toujours les instruments techniques ou organisationnels nécessaires pour gérer ces nouvelles ressources. La mauvaise gestion des fonds (volontaire ou involontaire) provoque de nouveaux conflits ou envenime ceux qui existaient déjà. L'organisation traditionnelle, fondée sur la solidarité, a longtemps trouvé son sens dans le contexte de la misère. Elle est mise sous tension par l'afflux des ressources financières. Ce nouvel équilibre des finances publiques est à l'origine de la plupart des litiges électoraux qui opposent les communautés périphériques aux chefs-lieux municipaux.

La réglementation coutumière, une « arme à double tranchant »

Cette interprétation sur les effets à long terme de la légalisation des coutumes n'en est pas pour autant aussi univoque et pessimiste que celle de Roger Bartra. Il semble que la loi sur les coutumes soit « 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. La « gouvernabilité » priiste est ainsi garantie. L'opposition se heurte parfois contre la porte des communautés lorsque les autorités locales, faisant une interprétation large de la loi, lui

⁶⁰ La décentralisation se développe à partir de 1995, au moment où les réformes sur la coutume ont lieu. En 1998, les municipalités gèrent déjà plus de 20 % du budget attribué aux États fédérés.

interdisent, au nom de la coutume, de faire de la propagande à l'occasion des élections supra-municipales.

Ailleurs, la réglementation sur les coutumes sert 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 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 ». Tel est le cas de Santiago Ixtayutla (cf. *supra*), où les secteurs les plus marginalisés se mobilisent au nom du respect de l'« assemblée générale communautaire » contre les décisions du maire sortant. A la coutume de la manipulation et de l'exclusion que défendent les autorités, ils opposent une autre coutume, bien moins traditionnelle, mais certainement plus légitime aux yeux de la majorité. Sous couvert d'un sauvetage (*rescate*) des traditions, les nouveaux acteurs politiques inventent des pratiques qui n'ont jamais existé auparavant. A Ixtayutla comme dans la plupart des communautés de cette région, les « assemblées » étaient souvent réservées au cercle restreint de quelques caciques ou anciens. En défendant les « assemblées générales de communauté », inscrites dans la nouvelle législation électorale, les opposants contribuent à ouvrir la participation politique à des secteurs qui, jusque-là, avaient toujours été maintenus en marge des décisions collectives.

Les coutumes sont par définition évolutives, flexibles et comme toute institution sociale elles sont réformables et perfectibles. Les acteurs qui ont revendiqué la reconnaissance légale des coutumes ne sont pas des conservateurs. Ce sont souvent les secteurs les plus éduqués des communautés, les plus imprégnés des valeurs universelles. Leur projet communautaire et autonomiste est un projet de changement, c'est aussi un projet de participation et d'intégration dans l'espace régional et national. Une intégration qui ne signifie pas le rejet de formes d'action collective traditionnelles plus ou moins réinventées qu'ils conçoivent comme une alternative à un modèle de société et de politique inégalitaire. Une intégration « autrement ». Leur version de la coutume et de la communauté est certainement idéalisée mais elle n'est pas nécessairement fondamentaliste. Bien souvent leur langue de bois militante cache une attitude beaucoup plus pragmatique.

De plus, les conflits qui émergent au sein des communautés reflètent un processus d'« ajustement » à l'intérieur de ces communautés et non pas uniquement la crispation d'un vieil ordre corporatiste en pleine décomposition. Ils indiquent que les personnes et les groupes à l'intérieur des communautés sont entrés dans une étape de « renégociation » des règles du jeu. Il ne s'agit pas nécessairement de règlements de comptes, mais plutôt d'un processus d'adéquation, de réforme interne, par à-coups, par « accrochages » successifs. Pour l'instant, ces « confrontations » n'ont été violentes que dans nombre réduit de cas. Elles sont peut-être les symptômes de la mue douloureuse d'une forme d'organisation sociale et de relations politiques. Une mue qui peut donner naissance à une nouvelle cohabitation à l'intérieur des communautés et entre celles-ci et le système politique.

Il est difficile de dresser un tableau statistique des tendances au changement politique dans un paysage aussi fragmenté que celui de l'Oaxaca. Il semble néanmoins que, dans l'ensemble, c'est plutôt la tendance à la réinvention et à la réforme des coutumes dans un sens plus

démocratique qui l'emporte sur celle de la conservation du vieux corporatisme. Même si, dans les élections fédérales du 2 juillet 2000 comme dans celles de 1997, le PRI continue à l'emporter sur l'opposition, les tendances au pluralisme se reflètent dans la baisse du nombre total de votes accumulés par l'ancien parti d'État. Les Indiens votent, peu encore, mais ils sont de plus en plus nombreux à le faire⁶¹. Les communautés ne sont pas étanches : elles sont prises dans un long processus de transformation politique. Il semble raisonnable de parier que, au lieu d'être un obstacle à la démocratisation, les politiques de reconnaissance vont contribuer à faire en sorte que le changement politique ne soit pas subi, comme un fléau venu de l'extérieur, mais qu'il soit agi par les Indiens et leurs communautés. Ce qui suppose un ajustement, une adéquation entre les institutions coutumières et celles qui assurent l'articulation des intérêts et la représentation politique au niveau des États fédérés et de la nation. Au lieu d'accentuer un antagonisme souvent exagéré entre logique de représentation et logique de participation communautaire, la reconnaissance de la diversité institutionnelle peut contribuer à mettre en place une articulation nouvelle entre des pratiques politiques différentes mais pas nécessairement irréconciliables.

Le défi est de taille, car l'une des principales difficultés vient précisément de la coexistence, sur un même territoire, de deux formes de participation électorale : celle des coutumes pour les élections municipales et celles du suffrage individuel, universel et secret pour les élections au niveau de l'État et de la fédération. Certains analystes considèrent qu'une telle coexistence ne peut qu'être conflictuelle, que la persistance de pratiques coutumières au niveau local ne peut qu'entrer en contradiction avec les valeurs et les pratiques de la démocratie électorale et empêcher son enracinement dans les régions pauvres et indiennes du Sud-Est mexicain. L'expérience des élections fédérales de 1997 et 2000 tend à prouver le contraire. Les Indiens sont tout à fait capables de « manier » deux répertoires politiques différents selon qu'il s'agisse d'élections locales ou bien supra-locales. Il n'empêche que certaines coutumes comme l'exclusion des femmes, des communautés périphériques ou des personnes allogènes entrent directement en contradiction avec les critères de citoyenneté politique que véhicule la toute nouvelle démocratie électorale mexicaine⁶². L'articulation harmonieuse entre les deux ordres juridiques ne sera possible que si les conflits actuels contribuent à produire de nouvelles règles du jeu, de nouvelles coutumes plus en phase avec un contexte politique pluriel. Cela dépend en grande partie des améliorations qui doivent être faites à la législation électorale dans le domaine, notamment, de la réglementation des coutumes, de l'accès à la justice électorale et de la garantie des libertés individuelles dans les municipalités où la majorité des électeurs se prononce en faveur du régime coutumier. Mais cela dépend aussi d'une réforme des mécanismes de la représentation politique tant au niveau local que national. Celle-ci reste réservée aux partis politiques nationaux et à ceux des États fédérés. Dans un

⁶¹ Sur le comportement électoral des Indiens lors des élections supra-municipales dans les régions coutumières, cf. Recondo, David, « Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca », in de León, Lourdes (coord), *Costumbres, Leyes y Movimiento Indio en Oaxaca y Chiapas*, Mexico, CIESAS, 2001. Cf. aussi Recondo, D., "Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa en una sociedad multicultural", *Trace* (Travaux et recherches dans les Amériques du centre), Mexico, CEMCA, n° 36, décembre 1999, pp. 85-101.

⁶² Une enquête menée en 1997 démontre que les femmes participent à l'élection des autorités locales dans 76 % des municipalités coutumières et qu'elles occupent des fonctions municipales dans 72 % des cas. La même enquête souligne que, dans près de 40 % des municipalités qui ont des *agencias*, celles-ci participent à l'élection municipale (cf. Velásquez Cepeda, María Cristina, *El nombramiento*, op. cit., pp. 200-203 et 222-229). Cela prouve que la négation du droit de vote des femmes et des habitants des *agencias* n'est pas une caractéristique intrinsèque ou inévitable des coutumes électorales et que celles-ci peuvent très bien s'accommoder d'une participation ouverte à tous les citoyens d'une municipalité y compris les personnes « allogènes », à condition que celles-ci acceptent de se plier à certaines normes communautaires, dans les limites du respect des libertés individuelles. Un équilibre difficile mais certainement pas impossible à trouver.

pays aussi grand et divers que le Mexique, un tel monopole de l'accès à la représentation politique ne peut qu'entraîner l'exclusion de pans entiers de la société qui ne s'identifient à aucun des partis existants. Dans l'Oaxaca, le régime coutumier représente une réponse partielle à cette restriction, car si les cas les plus conflictuels ont été évoqués, dans plus de 300 municipalités, les coutumes constamment renégociées permettent, au contraire, d'élargir la représentation au-delà des possibilités extrêmement limitées qu'offre la législation électorale dans le reste des municipalités. Une meilleure représentation politique passe nécessairement par une adéquation concomitante des coutumes et de la loi.