

Lois hier, coutumes aujourd'hui...

Les enjeux politiques à travers un exemple indien au Mexique¹

Aline
Hémond

Université de Paris 8
Département d'anthropologie
UFR 3-Territoires, économie,
sociétés
aline.hemond@univ-paris8.fr

DEPUIS UNE BONNE décennie, le «droit positif» d'une part –notamment pour ce qui touche aux législations électorales– et les us et coutumes portant sur le gouvernement interne des communautés indiennes d'autre part, font l'objet de disputes enflammées parmi les groupes de pouvoir locaux. Serait-ce un effet du contexte de transformations structurelles de la vie nationale (réforme de l'État, décentralisation, multipartisme et introduction d'élections compétitives) qui a ouvert de nouveaux espaces politiques ? En tout état de cause, les nouvelles législations fédérales et régionales ont profondément influé sur la recomposition des sociétés locales, la génération de nouveaux comportements politiques et l'émergence de nouvelles élites. Nous examinerons cette nouvelle donne en particulier à travers l'exemple de la région nahua du Haut Balsas (état du Guerrero, au sud-ouest du Mexique). La dispute pour le pouvoir local y a pris une tournure formaliste à l'extrême en s'appuyant sur l'instrumentalisation des lois électorales et municipales, ainsi que sur les modifications juridiques constitutionnelles (article 4 en 1992, puis article 2 en 2001, jurisprudence) et internationales (Accord 169 de l'OIT) qui donnent une validité de principe aux normes coutumières. Sont ainsi particulièrement remis en cause les modes d'accès à la citoyenneté locale, ou bien encore, les modes de sélection et d'élection des autorités communautaires (les *comisarios*). L'idée, dans cet article, est également de montrer l'historicité de la construction juridique de la coutume (à travers l'exemple des formes du vote et de la sélection des gouvernants) telle qu'elle est reflétée dans les lois de cet état fédéré depuis sa création en 1849, et de mettre en évidence la porosité de ces deux catégories («droit positif» contre «*derecho consuetudinario*»). En synthèse, on assiste tout à la fois à une «coutumisation» des législations antérieures ainsi qu'à son envers, la «juridisation» actuelle de la coutume.

INTRODUCTION

L'INFLATION DU DROIT dans les sociétés démocratiques constitue sans doute l'une des formes de la modernité. Le Mexique, sur ce point, est un exemple particulièrement éclairant. En effet, l'ouverture au multipartisme a entraîné, depuis 1988², une grande judiciarisation de la société dans le domaine politique et électoral. Il faut rappeler que l'histoire politique du xx^e siècle dans ce pays a été marquée par quelques 70 ans de gouvernement d'un parti hégémonique, le PRI (ou Parti révolutionnaire institutionnel), s'appuyant notamment sur des élections de façade. Dans le souci de donner une légitimité démocratique au pays, les énergies renovatrices se sont centrées sur la consolidation et le développement national des partis politiques ainsi que sur la créations de lois et d'institutions régulatrices de leurs compétitions³. C'est dans ce but qu'a été créé l'Institut Fédéral Électoral, organisme autonome qui a pris en charge le découpage des districts électoraux, l'attribution des cartes d'électeurs et l'organisation des scrutins nationaux. Dans le même temps, la fédération, puis les états fédérés se dotaient d'appareils juridiques modernisant leur constitution politique et de corps gérant les scrutins locaux. Ce faisant, cette formidable entreprise de modernisation du système politique, assistée par différents organismes satellites, tels les tribunaux électoraux ou les conseils électoraux locaux, a contribué à la pluralisation de la vie politique nationale et à légitimer le verdict des urnes. Mais ce processus a également eu pour corollaire l'inflation des procédures de codification des élections, de même

qu'une prodigieuse extension de la « police électorale » via des corps de conseillers, de techniciens et de promoteurs locaux. Ceux-ci sont chargés de vérifier depuis le financement des partis jusqu'à la formation éducative des membres des bureaux de vote, de veiller à l'application réelle du suffrage individuel et secret, et de promouvoir la participation de la population aux élections, notamment dans les régions indiennes à fort taux de monolinguisme ou d'analphabétisme.

Les dispositions législatives et juridiques récentes dans le domaine électoral – axe du changement politique on l'a dit – ont également participé à la constitution de nouveaux acteurs sociaux⁴. C'est en particulier le cas des leaders politiques dans les régions indiennes qui manipulent de manière stratégique les différentes normes existant pour la sélection et l'élection des autorités communautaires ou municipales. Depuis une bonne décennie, le « droit positif » d'une part – notamment pour ce qui touche aux législations électorales – et, d'autre part, les us et coutumes portant sur le gouvernement interne des communautés indiennes font ainsi l'objet de disputes enflammées parmi les groupes de pouvoir locaux. Fort loin semble le temps où Roberto Varela écrivait : « les lois ne servent à rien et n'intéressent personne, elle n'ont aucune incidence sur les processus politiques », de telle sorte que « pour les juristes, cela serait de grande importance mais pour un anthropologue social : c'est un cadre de référence formel totalement secondaire et inopérant » (cf. Varela, 1973, chap. II)⁵ !

Comment en est-on arrivé là et qu'est-ce qui fonde la légitimité de ce nouvel usage social de la loi ? De quelle manière les législations nationales et régionales ont-elles influé sur les pratiques politiques des villages indiens ? Comment les acteurs se sont-ils approprié et ont-ils combiné la loi à leurs usages ?

Pour le comprendre, il faut tout d'abord éclairer le contexte territorial et administratif où se meuvent les communautés indiennes, en prenant l'exemple de l'état du Guerrero au sud-ouest du Mexique. Puis, nous insisterons sur l'étude des législations locales depuis la création de cet état en 1849 en mettant l'accent sur les réformes municipales et électorales qui ont eu des effets fondamentaux sur la participation politique. Cela nous permettra aussi de mesurer la distance existante entre le cadre juridique imposé et les pratiques politiques existant dans les communautés. L'idée, dans cet article, est également de montrer l'historicité de la construction juridique de la coutume (à travers l'exemple des formes du vote et de la sélection des gouvernants) et de mettre en évidence la porosité de ces deux catégories (« droit positif » contre « *derecho consuetudinario* »). En synthèse, on assiste tout à la fois à une « coutumisation » des législations antérieures ainsi qu'à son envers, la « juridisation » actuelle de la coutume.

CHEFS-LIEUX ET VILLAGES SUBORDONNÉS : UN ANTAGONISME STRUCTUREL

La constitution de l'état du Guerrero reconnaît deux niveaux de gouvernement en dessous de l'état fédéré : celui de la municipalité (ou *municipio libre*) et des villages subordonnés à cette dernière appelés *comisarias*. Cette hiérarchie marquée conditionnait les rapports de pouvoir locaux, en plaçant la *comisaría* en situation de dépendance par rapport aux orientations qui étaient prises, jusqu'à récemment, au niveau du chef-lieu. Celui-ci, à son tour, dépendait pour son budget et un grand nombre de décisions du gouvernement de l'état fédéré. Les communautés court-circuitent néanmoins le niveau de pouvoir du chef-lieu en étant rattaché directement à des institutions fédérales pour ce qui touche à la gestion des biens agraires (dont les représentants villageois sont le *comisariado ejidal* et le *comisariado de bienes comunales*). Par conséquent, les autorités municipales disposaient de peu de recours juridiques et, vu le système de tenure foncière, ne pouvaient accumuler des ressources économiques (cf. Varela, 1973). On voit ainsi que les municipalités abritaient un pouvoir somme toute restreint, malgré leur nom de « *municipio libre* », face à la centralisation verticale.

Toute cette architecture géopolitique change avec les différentes réformes de décentralisation fédérale (modification de l'article 115 de la Constitution, en 1999) qui attribuent des budgets

fédéraux, finançant notamment les programmes sociaux (postes 26 et 33), qui arrivent directement dans les chefs-lieux. Ces changements structurels nous expliquent pourquoi le municipio s'est converti depuis une dizaine d'années en l'espace de la lutte politique, de même que le niveau inframunicipal de la *comisaría*⁶. Dans cet article, je m'occuperai tout particulièrement de ce deuxième aspect.

Avec l'instauration d'élections libres et compétitives, les communautés ont pris une importance nouvelle dans le cadre de la municipalité. Le chef-lieu ne peut plus se permettre d'ignorer ses localités subordonnées car leur vote, dorénavant réel et effectif, peut faire pencher la balance en faveur de l'un ou l'autre des candidats à la présidence municipale. Les *comisarias* du Guerrero se sont donc politisées depuis au moins une quinzaine d'années, particulièrement depuis 1988, lors de la création du grand parti d'opposition de centre-gauche le Parti de la Révolution Démocratique, et à l'occasion des élections présidentielles de 1988 et des municipales de l'année suivante. Le mode de renouvellement des *comisarios* est devenu un point chaudement disputé car les *nuclei* politiques que sont les communautés constituent dorénavant la base des partis et cela se répercute sur les élections des présidents municipaux.

Conséquence de tout cela, les conflits politiques s'organisent souvent autour de la tension inhérente à l'organisation territoriale et cherchent à réorganiser à leur profit le schéma hiérarchique qui prévalait auparavant. Premier niveau de litige : la redéfinition municipale. Certaines *comisarias* qui sont devenues des bourgades d'importance voudraient elles-aussi accéder à la dignité de chef-lieu⁷ et constituer une «entreprise territorialio-administrative» à part entière. Selon la loi municipale, cette demande doit généralement être justifiée par des critères, soit d'éloignement du chef-lieu, ou de mauvaise gestion de sa part, mais aussi par une croissance démographique du village et la présence d'institutions scolaires (certains abritant aujourd'hui des écoles secondaires, collège et lycées techniques) ou sanitaires (dispensaires ou même hôpital communautaire...) pour prétendre passer d'un état administratif à un autre. De telles demandes de remunicipalisation, en recrudescence, cherchent bien entendu aujourd'hui à s'assurer l'appui d'un candidat –gagnant, c'est l'espérance !– que ce soit à l'échelon de la présidence municipale ou de la députation⁸. Cette «poussée» vers l'échelon administratif supérieur s'observe à tous les niveaux puisque, à leur tour, les petits hameaux (appelés *anexo*, *ranchería*, ou *cuadrilla*) qui dépendent d'une *comisaría* plus importante pour les affaires agraires, religieuses ou le registre civil secouent le joug de cette dépendance et veulent être instaurées comme *comisaría* à leur tour.

Ces nouvelles luttes politiques ont également ceci de particulier qu'elles se positionnent pour ou contre les us et coutumes qui régissent le gouvernement interne des communautés. Les débats se cristallisent particulièrement autour de l'accès à la citoyenneté : anciennement seul le chef de famille s'étant acquitté de ses obligations communautaires avait le droit de voter alors qu'aujourd'hui, tout(e) citoyen(ne) de plus de 18 ans est censé y avoir accès. Autres points de friction, les procédures d'élections dites «d'us et coutumes», généralement à scrutin ouvert avec assemblée, la décision étant prise par acclamation, ou bien chaque citoyen inscrivant au tableau un trait à la craie sous le nom de son choix. En outre, l'insistance est mise sur la sélection communautaire des dirigeants (qui ne sont pas candidats de leur propre chef) et l'aspect de véritable sacerdoce de la charge publique (ou religieuse) qui confère prestige et responsabilités exercées bénévolement par son «bénéficiaire» forcé. Ces «mécanismes d'élections de voisinages»⁹, selon la formulation évasive de la loi municipale, qui recouvrent de fait un monde de pratiques hétérogènes, coexistent dans un quasi-vide juridique avec les niveaux supérieurs d'élections municipales des états fédérés (députés, sénateurs, gouverneurs) et fédéral (président, députés, sénateurs) régis par les mécanismes d'élections dits démocratiques (urne, bulletin secret, inscription sur une liste nominale des électeurs et carte d'électeur).

De nombreux témoignages existent sur les changements qu'implique dorénavant la participation des partis politiques au village, changement négatif pour certains qui y voient un clientélisme partisan éloigné de la philosophie du pouvoir antérieure qui accordait aux autorités communautaires un respect quasi sacré et une significative force morale :

«Il n'y a pas longtemps encore, lorsque s'approchaient les élections de *comisarios*, les paysans devaient pratiquement "pressionner" un voisin pour qu'il accepte cette charge qui ne faisait pas l'objet d'ambitions. Être *comisario* impliquait le fait de perdre de nombreux jours de travail, beaucoup d'allées et venues au chef-lieu municipal, de dépenser son argent pour les affaires de la communauté et de ne pas compter sur un revenu sûr. Par conséquent, les paysans fuyaient la charge, car cela n'impliquait ni profits matériels ni privilèges politiques, sinon uniquement un service à la communauté.

Aujourd'hui, il résulte que même les campagnes politiques de prosélytisme comportant l'achat du vote, l'*acarreo*¹⁰ et les pressions de toute sorte, font partie des élections des *comisarios* municipaux. Au moment des élections internes, les paysans sont prisonniers des procédés les plus anti-démocratiques que le système politique et le parti au pouvoir a imposé par la force à la population». (Mendoza Zaragoza, 1999).

Prenons maintenant l'exemple de la région des Nahuas du Haut-Balsas, dans le centre-nord de l'état, qui est en effet particulièrement illustratif du changement des pratiques politiques locales au moment de l'introduction de la démocratie multipartiste. En 1990, suite à la menace de la construction d'un barrage hydroélectrique dans la vallée, la politisation des leaders et de ses habitants a été fulgurante et a entériné la présence des partis politiques dans les élections communautaires en l'espace de deux ans. Ainsi un *ex-comisario* du village nahua de Xalitla s'exclame :

«Qu'est-ce qu'il s'est passé avec les partis ? Eh bien maintenant n'importe qui se présente et tout le monde vote pour ce candidat comme des moutons de Panurge ! Maintenant nous désignons le *comisario* par un vote et s'il plaît à quelqu'un, les gens se mettent en file, une file pour chaque candidat. Et avant on le nommait juste, certains en pleuraient de rage d'avoir été proposés, mais ils devaient accepter, parce que c'est une obligation»¹¹.

Auparavant¹², dans ce village partagé en deux par l'affluent du fleuve Tepecoacuilco, on observait une représentativité des deux «moitiés» du village, le *comisario* principal étant choisi une année dans le quartier de l'église, son suppléant étant toujours résident de l'autre côté, dans le quartier de la route. L'année suivante voyait la permutation des charges selon les moitiés territoriales. Cette situation permettait tout d'abord de partager équitablement les tâches et les travaux communautaires selon les quartiers, puis d'assurer une représentativité de fait des demandes de chaque moitié. L'accès à la charge dépendait plutôt des responsabilités déjà exercées au sein du village par le nouvel édile, de son sérieux et non pas de compétences techniques. Il arrivait donc qu'il soit analphabète. On choisissait alors un secrétaire qui savait lire et écrire pour rédiger les actes nécessaires. Avant 1990, c'est au cours d'une assemblée communautaire durant le premier dimanche de janvier que, selon la formule consacrée, on «cherchait (*se buscaba*) le *comisario*». Plusieurs noms pouvaient être mentionnés, notamment par les anciens, et la procédure consistait à établir un consensus là-dessus. Les chefs de famille, seuls habilités à voter, levaient la main pour entériner un nom. Si, au départ, il s'agissait plus là d'une procédure de légitimation de la sélection faite par les anciens, petit à petit, l'assemblée communautaire a pris plus d'indépendance, jusqu'à proposer d'autres personnes. La désignation une fois acquise, on pressait «l'heureux élu» d'accepter dans la crainte qu'il refuse. Rien d'étonnant car, comme on l'a vu, il s'agissait d'une charge honorifique pesante qui souvent obligeait à s'endetter pour en assurer les devoirs (offrir un repas à tous les invités venant à la fête patronale par exemple...).

Une fois désigné par leurs concitoyens, les nouveaux «commissaires» s'inscrivaient en tant que «liste du PRI» et allaient faire entériner leur élection au chef-lieu, moment où ils devaient jurer de leur obéissance aux lois de la constitution, au cours d'une cérémonie publique appelée *toma de protesta* (qui existe également pour tous les gouvernants, quel que soit leur échelon). On remettait aux nouvelles autorités communautaires un bâton de commandement (*vara de mando*), gardé généralement dans la *comisaría* toute l'année et qui n'en sortait que ce jour-là pour faire la passation entre les autorités sortantes et les nouvelles.

À l'inverse, on recueille également des témoignages en faveur de l'introduction de groupes politiques, notamment parmi les nouveaux leaders indiens qui ont pu émerger à la faveur de leur adhésion aux partis ou aux organisations sociales s'occupant des droits autochtones. En effet, ils n'ont pas eu à passer par l'apprentissage de toutes les charges civiles et religieuses, depuis balayeur de l'église ou soldat du village jusqu'à celle de *comisario*, et ont pu court-circuiter ce *cursus honorum* du fait de leur militance partisane. C'est le cas du leader d'origine nahua Marcelino Díaz de Jesús qui, à la faveur d'un combat victorieux contre un projet de barrage hydroélectrique¹³, a réalisé par la suite une carrière politique enviable jusqu'à devenir, un temps, député fédéral. Également originaire du village nahua de Xalitla, il est l'artisan dans son village de la «prise de pouvoir» de la «jeune génération» :

«Comme peuples indiens, nous avons vécu dans le conflit éternel de chercher la représentation directe. Avant [...] 1988, les villages indiens se maintenaient dans l'unité totale, c'était us et coutumes pour tout le monde : "d'accord, eh bien le *comisario*, qu'on le désigne" ! Dans le Guerrero, on supplie la personne pour qu'elle soit *comisario*. Personne ne voulait avoir la charge de *comisario* car on porte une responsabilité, on ne peut plus travailler pour sa famille, on est là un an sans toucher d'argent et tout votre effort va pour le village. Et si quoi que ce soit tourne mal, tout le monde t'injurie, que c'est toi qui a volé... Mais l'appui que le gouvernement donne pour le village (cela peut aller jusqu'à 10 000 ou 20 000 pesos)¹⁴, c'est si peu que tout le monde cherche à grapiller jusqu'au dernier peso, alors on traite le *comisario* de "voleur", que le *comisario* a fauché telle et telle chose et, de là, commence le conflit. Pauvre *comisario* ! Une année entière sans pouvoir travailler et rien faire et quand il termine sa charge, on le traite de misérable et on l'injurie alors qu'il est devenu pauvre en un an. C'est pour cela que plus personne ne voulait être *comisario*. Mais, en 1988, les choses changent car nous commençons à nous rendre compte que les villages indiens commencent à se mobiliser pour pouvoir contrôler les *comisarias* de Guerrero. L'affaire de la représentation dans la communauté en vient à se politiser et tout le monde commence à vouloir un *comisario* qui soit de son parti, parce que à partir de là, il existe certaine possibilité que les préférences électorales qui se présentent les années suivantes, eh bien que les gens votent pour ce parti. Au moins, dans la région du Balsas, sur le sujet de l'élection des *comisarios*, gagner la *comisaría* est devenu l'obsession de beaucoup de compagnons là-bas. Dans mon village, Xalitla, cela fait 12 ans que nous tenons la *comisaría* municipale. [...] Nous sommes du *Consejo Guerrerense* et avons fait alliance avec le PRD, mais parfois le PRD commet l'erreur de nous considérer comme un appendice du parti et ils ne nous prennent même plus en compte». (Díaz de Jesús, 2002 :172).

En effet, à partir de 1990, les leaders du *Consejo Guerrerense 500 Años de resistencia* (ou CG500 ARI), l'organisation la plus importante du Guerrero indien, sans crier gare, ont commencé à proposer leurs candidats au poste d'autorité communautaire. Ils proposent une forme de désignation mixte des autorités. La sélection et l'élection, au lieu de se concentrer dans l'assemblée communautaire, vont être précédées de réunions préparatoires organisées par chacune des factions du village. À la suite de cela, chacune proposera sa «liste» avec les noms des candidats au poste de *comisario* et de suppléant. Puis, le jour dit, au premier dimanche de janvier, les citoyens se mettront en file, une file par candidat et on procédera au décompte des présents.

Autre modification fondamentale opérée : le changement d'un modèle territorial d'élection à un modèle de partis. De nombreux villages on l'a dit, et c'est le cas de Xalitla, sont partagés en deux grands quartiers ou «moitiés» qui agissent de manière rivale sur de nombreux plans. Selon la coutume, les «commissaires» étaient choisis selon un principe de rotation annuel par rapport à leur moitié de résidence. Mais, en choisissant de former des listes par parti, ce mécanisme de représentation territoriale tombe en désuétude et se voit remplacé par un système de deux listes représentant maintenant les partis qui auront des candidats dans le village, soit le PRI contre le PRD. En outre, les vainqueurs du CG500 ARI, affiliés au PRD, s'arrogent désormais les deux postes, celui de *comisario* et de son second, sans laisser une représentation proportionnelle à l'autre groupe, ce qui était assuré du temps de l'élection à base territoriale. Ce monopole du pouvoir, avalisé par le vide juridique qui existe sur ce point dans la législation

électorale, tend, selon ses détracteurs, à transformer les nouveaux gouvernants en autocrates qui n'agissent que pour leur faction et non pas pour l'intérêt général.

CONFLITS ÉLECTORAUX ET JEU SUR LES NORMES

Les lois et les coutumes, on le voit, se trouvent instrumentalisées par les groupes d'intérêt villageois et les partis politiques, en particulier pour ce qui touche aux modes de désignation et d'élection du maire local (*comisario*), c'est-à-dire la coutume du vote ouvert et de l'assemblée contre la loi électorale et le vote secret dans l'urne. Cela concerne également l'accès à la citoyenneté villageoise qui est, ou était, généralement réservée aux personnes –chefs de famille– s'acquittant des travaux obligatoires nécessaires à la collectivité ou participant financièrement à la fête patronale. À petites causes, grands effets... Soudainement, accède au vote des autorités communautaires toute une partie de la population auparavant laissée de côté par l'organisation traditionnelle, que ce soit parce qu'ils ne remplissaient pas leurs obligations communautaires (jours de travail gratuit, participation financière à la fête patronale, etc.) ou du fait de leur migration aux États-Unis ; ou bien s'agissant de jeunes couples vivant encore dans la maison du père du jeune homme et n'acquittant pas encore leurs devoirs de citoyens locaux. C'est également le pari opéré dans la région du Haut-Balsas par nos leaders du *Consejo Guerrerense* qui font accéder les jeunes non mariés aux scrutins communautaires, pourvu qu'ils aient plus de 18 ans comme l'établit le code électoral. De même, depuis 1990 et leur participation décisive à la lutte contre le barrage hydroélectrique, les femmes participent dorénavant aux élections et aux décisions communautaires. Elles sont la cible à la fois de programmes sociaux spécifiques du gouvernement et très courtisées par les candidats de tous échelons, dont la victoire peut dépendre de ce vote féminin légèrement supérieur en nombre à celui de la gent masculine.

L'enjeu, on le voit, derrière ces débats sur le mode d'élection est le contrôle de la participation politique de différents groupes et du réservoir de votes que cela constitue pour les partis et les organisations sociales médiatrices (notamment le CG 500 ARI). Autre élément fondamental incitant à contrôler le poste de *comisario* : le fait que les villages soient devenus des partenaires obligés du chef-lieu dans la décentralisation et la planification du budget des travaux publics municipaux. Les autorités communautaires, de par la loi municipale de 1990, sont tenues de participer aux réunions, en proposant une charte des constructions ou des réparations les plus urgentes pour leur village.

On observe aujourd'hui une instrumentalisation mutuelle : si les partis politiques d'opposition s'implantent, trouvant un vivier de voix dans les communautés, de leur côté, les villageois tentent de s'organiser et de négocier leurs suffrages en échange de services ou de travaux publics nécessaires à leur localité. Quand il n'y a pas d'accord communautaire sur ces sujets, des groupes, puis des factions, s'organisent autour de différents partis politiques pour atteindre leurs objectifs. Dans ce sens, la pluralisation du champ politique a accru les conflits existants dans les communautés car cela multiplie également les canaux de décision pour obtenir différents profits, communautaires ou personnels –comme un travail au chef-lieu pour les jeunes diplômés indiens qui recherchent une alternative à la migration aux États-Unis– par le

Foto: Philippe
Macaire
(CEMCA)



militantisme, ou bien l'accès aux programmes sociaux. On voit donc qu'est en train de s'opérer une vaste réorganisation des mécanismes de clientélisme, auparavant tournés quasi exclusivement vers l'État, via ses institutions corporatives (tels son parti unique, le PRI ou le syndicat paysan officiel, la CNC) ou les intermédiaires locaux appelés «caciques». Ces pratiques politiques nouvelles s'inscrivent donc dans une vision «pratique» de la politique, car elles constituent des moyens d'accès aux nouvelles ressources publiques et à différents avantages collatéraux (place en urgence dans les hôpitaux, postes d'instituteurs, permis de transport collectif, etc.)¹⁵.

L'élection des autorités communautaires est donc devenue un point hautement conflictuel dans la politique nationale, de même que celle des présidents municipaux. L'articulation entre les pratiques politiques locales et la démocratie électorale constitue donc un facteur de litige fortement exploité par les leaders politiques, indiens et métis. Les journaux régionaux se font l'écho tous les trois ans des tensions politiques existant dans les *comisariás*, comme ce fut le cas en juin 2002 dans le district rural d'Acapulco où il fallut organiser deux processus distincts d'élection des *comisarios*, l'un par us et coutumes –avec annotation des suffrages sur un tableau– et l'autre par urne et bulletin secret :

«le directeur de la sûreté de l'État (*Gobernación*) considérant que cela garantira moins de conflits car il s'agit de villages comportant un grand nombre de citoyens et présentant des problèmes politiques» (Bello, 2002).

En clair, la compétition liée aux différents partis politiques questionne le consensus antérieur portant sur les normes de désignation des autorités communautaires, poste autrefois sans véritable enjeu extérieur, sinon sacerdoce pour l'élu.

Lorsque le résultat des élections communautaires se voit délégitimé par leurs opposants politiques, la seconde étape mène généralement à l'apparition de mairies «bicéphales», une pour chaque parti, en général PRI/PRD, et parfois de triple mairies, ce qui conduit à une désorganisation de la gestion villageoise. Chacune des «mairies» gère alors de manière séparée le travail obligatoire de ses membres pour exécuter les œuvres publiques idoines ou lève des taxes différentes sur les boissons et alcools¹⁶. Le cas de la région nahua du Haut-Balsas est particulièrement intéressant à cet égard car on y observe de nombreux cas de *comisariás* parallèles, à Xalitla et à San Agustín Oapan notamment. Celles-ci se sont créées suite à la scission d'une partie des concitoyens, accusant le parti politique opposé de pratiques frauduleuses tels l'achat du vote, la manipulation des critères de citoyenneté locale (selon les us et coutumes ou selon la loi électorale), ou le mauvais comptage des votes. Chaque groupe prétend alors détenir l'autorité légitime en ostentant le sceau du village (*sello*), nécessaire pour officialiser tous les documents. Mais il arrive que circulent des sceaux «officieux-officiels» qui sont délivrés aux «perdants récalcitrants» par un département du gouvernement dépendant de la sûreté de l'État, donc de tendance priiste, lorsque le groupe ayant gagné les élections appartient au parti d'opposition. Devant ces pratiques juridiquement illégitimes, l'argument du représentant du gouvernement de l'État est généralement de type politique. Il faut désamorcer les conflits ouverts dans les communautés, l'un des moyens pour cela étant de délivrer ce type de blanc-seing pour que chaque groupe, se sentant ainsi légitimé aux yeux du gouvernement, travaille en relative paix séparée. Notons que ce genre d'intermédiation, en doublant les symboles du pouvoir, ne fait qu'ajouter à la confusion ambiante.

D'autres types de manipulations se voient aussi régulièrement dénoncés. Les présidents municipaux sont, par exemple, accusés dans de nombreux endroits d'imposer des autorités communautaires sans respecter les «us et coutumes» de la population, qui se double en général d'un combat entre les deux grands partis opposés, PRI contre PRD. C'est le cas de Xochistlahuaca dans la région amuzga du Guerrero¹⁷. La présidente municipale affirme ainsi qu'à Cozoyoapan, village de la même juridiction, elle a fait respecter les formes coutumières du vote, c'est-à-dire au cours d'une assemblée, «en marquant sur le tableau ou en levant la main» :

«Ce lundi 6 novembre, dans une réunion entre les parties en conflit [...] a commencé l'élection par us et coutumes du *comisario* de ce lieu. Des centaines d'indiens amuzgos ont accouru à la *comisaría municipal* pour élire de nouveau leurs autorités locales. [...] Un tableau a été placé. Un à un, les votants, après avoir montré leur carte d'électeur pour voter avec photographie et leur numéro de registre du recensement de cette communauté, sont passés au tableau pour émettre leur vote en traçant une raie avec de la craie, comptabilisée 5 par 5». (Pacheco Sala, 2000b).

Là encore on en revient au conflit sur les formes du vote. Notons de nouveau la catégorie «fourre-tout» que constitue la «coutume» où, pêle-mêle, apparaissent à la fois des fragments de procédures électorales récentes (présenter sa carte d'électeur...) et le vote ouvert exprimé par une marque à la craie sur un tableau.

Pour tenter de débroussailler «qu'est-ce que comporte la coutume», «qu'est-ce que la loi»¹⁸ et leur entre-deux, nous nous proposons dans la partie suivante d'analyser les différentes législations de l'état depuis sa fondation en 1849 qui, officiellement, sont les seules en exercice¹⁹. Cela nous permettra de comprendre l'articulation entre les pratiques politiques locales et la démocratie électorale, notamment dans ce qui touche à son cadre juridique. Nous nous attacherons particulièrement ici aux différents modes d'élections locales, celles du Conseil municipal et, surtout, celle de l'élection de *comisario*, c'est-à-dire des autorités communautaires. Nous tentons cet exercice tout en prévenant que les coutumes de gouvernement interne ne constituent pas une catégorie séparée de la conception du pouvoir, de l'autorité et du respect qui imprègne d'autres domaines de la culture, mais que nous ne pouvons développer ici faute de place.

L'ANALYSE DES LOIS ET LEUR «MISE EN COUTUME»

En Amérique Latine, les états-nations depuis leur indépendance des puissances coloniales espagnole et portugaise, ont privilégié la conception positiviste du droit, en s'opposant fermement à la reconnaissance de droits spécifiques attribués sur des critères ethniques ou culturels. Le droit est ainsi considéré comme un ensemble de normes écrites émanant de l'État –qui seul a le monopole de la légitime violence–, ceci se faisant bien entendu au détriment de la coutume (cf. Cabedo Mallol, 2004).

Sur le plan normatif, il faut se garder toutefois de toute réification et ne parler de deux corpus juridiques distincts –la loi positive contre la coutume– qu'après analyse des mécanismes historiques de leur formation. Du point de vue anthropologique, la coutume est une «catégorie d'usage», elle englobe différentes sphères des sociétés indiennes et se reformule selon les nécessités. «La coutume, c'est ce que faisaient nos parents et ce que nous faisons maintenant» disent les habitants de Xalitla, par exemple, dans une définition ample qui englobe les façons de faire, anciennes et modernes. Hétérogène par définition, la coutume peut accueillir des bribes de principes ou de normes d'origine diverse. Se trouvant dans un contexte de subordination aux lois nationales, il ne serait donc pas étonnant d'y trouver des réminiscences de certaines lois réappropriées par les groupes communautaires. Ce processus d'incorporation-imposition est également celui qui a présidé à la construction des charges civico-religieuses qui régissent actuellement les communautés indiennes, mélange d'éléments préhispaniques ayant fusionné avec des institutions coloniales. Des travaux récents, tant d'historiens, d'anthropologues que de politologues concluent ainsi à l'hybridation des pratiques politiques²⁰, d'autres auteurs n'excluant pas l'existence de logiques culturelles distinctes²¹.

Mais rentrons dans le vif du sujet... Nous nous sommes particulièrement attaché à l'analyse des lois électorales qui s'occupent de réglementer les élections à caractère national (président, député, sénateur) et de l'état fédéré (gouverneur, députés...) ainsi que sur les lois municipales. Ces dernières disposent du système de vote pour le chef-lieu, établissant les règles d'élections du

L'articulation entre les pratiques politiques locales et la démocratie électorale constitue un facteur de litige fortement exploité par les leaders politiques, indiens...

président municipal, du *síndico procurador* (deuxième personnage du Conseil municipal) et des différents régisseurs (*regidores*), puis du *comisario*.

La loi électorale du 25 mai 1892, en pleine époque porfirienne, installe les fondements du vote démocratique moderne –si l'on excepte les femmes qui n'accéderont à la qualité de citoyennes qu'en 1953– en détaillant la procédure d'élection du gouverneur de l'état du Guerrero, des députés locaux ou des régisseurs municipaux. On procède, tous postes politiques confondus, à des élections directes à bulletin secret et au moyen de cartes d'électeur (*cédulas*). Le bulletin doit être déposé dans une amphore ou dans une urne. Sans surprise, on retrouve ces mêmes principes au sortir de la tourmente révolutionnaire, la règle de 1919²² stipulant que les élus municipaux –président municipal, *síndico procurador* (son second) et régisseurs– doivent tous être désignés par une élection directe, à la majorité des voix au moyen d'un scrutin secret. Les électeurs seront munis de cartes (*cédulas*) identifiant leur qualité de citoyens de la juridiction²³ avec –nouveau–, un principe de non-réélection qui s'est établi comme miroir de la Constitution Fédérale de 1917 pour les postes politiques les plus importants.

De l'époque porfirienne aux turbulences de l'époque post-révolutionnaire, on observe donc une stabilité importante des modalités officielles du vote. En revanche, la durée des mandats et la période électorale ont fluctué avec le temps. La loi municipale de 1919 stipulait ainsi que le Conseil municipal devait être en fonction une année, le président municipal et le *síndico procurador* devant changer tous les quatre mois. Il faut attendre la loi municipale de 1956 pour que le mandat du président municipal et des différents élus municipaux (régisseurs, *síndico procurador*) passe à trois ans, durée qu'il a conservée jusqu'à présent.

Mais que se passe-t-il au niveau inframunicipal, en particulier pour le poste d'autorité communautaire ? Brièvement, on peut dire que, dès la première législation de 1849, le poste de *comisario* est reconnu comme étant d'élection directe populaire, juste derrière celle de gouverneur, député, ou président municipal. C'est là probablement une façon de forcer l'intégration de la principale charge communautaire dans le nouvel ordre politique. Mais, fait important, il existe un vide juridique concernant le mode d'élection du *comisario* de 1849 à 1920. En effet, rien n'est mentionné à ce sujet dans les constitutions locales, les lois municipales ou les lois électorales, hormis la date de rénovation, généralement au mois de janvier et la durée d'un an de la fonction. Signe du peu d'intérêt qu'on portait alors à ce niveau infra-municipal ?²⁴ Pratiquement, cela donne lieu à une autonomie locale de fait pour sa désignation et son renouvellement.

Il faut donc attendre 1920 pour voir apparaître la première législation fixant les modalités de l'élection du *comisario*, dans un climat d'agitation politique très marqué²⁵. La loi électorale de cette année-là y consacre rien moins que sept articles (art. 108 à 114, chap. XIV). Elle spécifie que le mode de vote doit être oral et ouvert, et opéré en assemblée (ce qui est considéré aujourd'hui comme appartenant à la coutume, rappelons-le), un contrôle du scrutin étant exercé par les fonctionnaires municipaux :

«Au jour et à l'heure signalés, en présence au moins de la moitié plus un des électeurs, sous la présidence d'un membre de l'assemblée (*junta*) nommée par le Conseil municipal, sera procédée de manière nominale à l'élection du *comisario* propriétaire et ensuite à celle du suppléant de la même manière : l'un des membres restants de la *junta*, nommera les électeurs de la liste électorale

dans l'ordre progressif dans lequel ils figurent dans la liste électorale ; la personne nommée répondra "Présent" et ajoutera "Je vote pour...". En même temps le président notera le nom du candidat et l'autre membre de la *junta* apposera le mot "A voté" dans la colonne d'observations correspondantes à l'électeur». (cf. Loi n° 45, art. 111).

Dans la pratique, nous en avons déjà eu un aperçu, les modes coutumiers d'élection communautaire étaient plus variés que ce que nous en connaissons aujourd'hui, pouvant par exemple combiner deux étapes –la première comportant une désignation de candidats à huis clos par un groupe d'anciens (c'est encore le cas chez les Nahuas d'Ameyaltepec), la seconde au sein d'une assemblée communautaire à vote ouvert. En sus de cet aspect civil, l'intronisation des autorités était inséparable de jeûnes et d'offrandes déposées à l'église par les autorités sortantes et nouvelles, tout comme de certains rituels sacralisant le bâton de commandement (*vara de mando*) ou lavant le pouvoir souillé de l'année passée par un chaman (Tlapanèques de la Montaña)²⁶. On peut se demander si l'assemblée communautaire, qui est devenue emblématique aujourd'hui de la «coutume» propre aux villages indiens, n'a pas connu un développement considérable avec la reprise en main politique qui s'opère dans les années 20 et dont la législation de cette même année garde la trace. Ajoutons que le modèle de l'assemblée communautaire est également celui qui est prôné par la nouvelle législation agraire mise en place à la même époque, pour normaliser les débats et la prise de décision entre les nouveaux associés de l'*ejido*²⁷. Parmi les modalités de scrutin également en vigueur figurent, on le sait, le marquage des votes sur un tableau à la craie, également rangé aujourd'hui dans la catégorie «us et coutume». Se pose la question de savoir si, comme au Chiapas, il s'agit là d'une innovation apportée par les maîtres d'écoles à l'époque post-révolutionnaire (cf. Rus, 1995), certains témoignages recueillis allant dans ce sens²⁸. L'interrogation générale que nous soumettons alors est la suivante : ce qui est qualifié de «coutume» de nos jours (assemblée communautaire, comptage des votes au tableau...) ne serait-il pas le résultat de la modernisation des pratiques politiques entreprises à l'époque post-révolutionnaire ?

Des changements dans la procédure officielle d'élection inframunicipale ne vont se produire qu'en 1983 avec la réforme électorale d'ouverture démocratique entreprise par le gouverneur Alejandro Cervantes Delgado (qui sera en fonction de 1981 à 1987), homme politique caractérisé par son esprit de pluralisme et sa conception plus sociale des lois. Il est donné la possibilité aux communautés de pouvoir opter, soit pour le système de vote oral-ouvert (décrit comme «us et coutume de nos villages»), soit pour celui du bulletin secret dans l'urne. Malgré cette apparence de reconnaissance officielle des modalités coutumières dans la législation –pour la première fois signalons-le–, ce texte indique en réalité, et paradoxalement, une progression des partis politiques adversaires du PRI, le parti hégémonique. Ceux-ci, encore peu structurés, ont marqué les élections municipales de 1979 en présentant des candidats dans de nombreux chef-lieux, répétition générale de la véritable poussée de l'opposition qui aura lieu en 1988 avec la naissance du PRD. L'une des seules victoires reconnues officiellement sera celle du Parti communiste qui remporte le chef-lieu mixtèque d'Alcozauca, ce qui vaudra à la région son surnom de «Montagne rouge». D'autres localités, comme le chef-lieu nahua de Copalillo dans le Haut-Balsas, ne se tireront pas aussi bien de ce rapport de force avec le parti au pouvoir, qui se confond avec l'administration gouvernementale, laquelle va s'employer à annihiler la contestation en alternant la politique de la carotte et du bâton. On peut donc ranger les réformes législatives entreprises par Cervantes Delgado parmi les mesures portant trace de cette première ouverture négociée, notamment en réduisant pour la première fois le pourcentage de votes nécessaires à l'obtention d'un poste de régisseur ce qui, en théorie, permet aux petits partis de s'introduire au Conseil municipal. De même, la mention des deux formes de vote autorisées dans les communautés indique que les partis ont pris la mesure de l'importance de leur implantation au niveau infra-municipal et qu'ils réclament la mise en place du vote démocratique. En effet, les votes par «us et coutume» étaient censés bénéficier injustement au parti dominant puisque les autorités communautaires avaient pris l'habitude, après la procédure de désignation interne,

...le vote oral et ouvert perd soudainement de sa validité juridique à partir de 1990 pour «tomber dans la coutume»

d'aller s'enregistrer comme «liste du PRI», seul moyen d'être reconnu officiellement par le chef-lieu. Quoi qu'il en soit, pour l'historien du vote, cela signifie également que, depuis 1920 au moins (et certainement depuis 1849) jusqu'en 1989, le vote est ouvert et oral *de facto et de jure*.

De 1987 à 1993, nouvelle vague de réformes législatives émanant du gouverneur José Francisco Ruiz Massieu. Ce dernier aménage en profondeur les mécanismes accordant une meilleure représentation des nouvelles forces politiques au sein de la chambre locale et des conseils municipaux, dans un contexte où le vieux parti au pouvoir (PRI) et ses hommes forts doivent s'adapter à la poussée multipartiste qui marque le pays depuis 1988²⁹. La nouvelle loi municipale de 1990 bouleverse ainsi tout le mode de désignation des *comisarios* en instituant un mandat de trois ans rotatif entre trois listes³⁰. De plus, cette élection triennale est maintenant fixée lors de la dernière semaine de juin, ce qui contrarie les habitudes des communautés qui avaient généralement l'habitude de l'organiser chaque année en janvier, que ce soit le premier jour, ou bien le premier ou deuxième dimanche du mois³¹. Dans certains villages qui sont considérés comme les plus «traditionnels» –c'est le cas, on l'a vu, d'Ameyaltepec dans le Haut-Balsas avec son Conseil des anciens–, il a donc été décidé de s'aligner sur la dernière loi municipale pour ne pas se mettre à dos les fonctionnaires, et de procéder au changement d'autorités en juin et non plus en janvier.

En revanche, la réforme se fait discrète sur les modalités concrètes d'exercice du vote en s'en remettant au «mécanisme d'élections de voisinage». C'est l'argument dont vont profiter les partisans des groupes politiques pour s'en rapporter désormais au code électoral, qui indique comme norme le vote individuel à bulletin secret déposé dans l'urne par les citoyens ayant plus de 18 ans. On l'aura compris, concrètement le vote oral et ouvert perd soudainement de sa validité juridique à partir de 1990 pour «tomber dans la coutume», et se voit rangé au magasin d'antiquités des formes électorales «indiennes», alors même qu'il s'agit d'un procédé appartenant également à l'histoire du vote occidental mais qui, désormais, ne fait plus partie de sa modernité démocratique.

En résumé, peu comprise et mal appliquée, cette loi municipale a suscité des modes hybrides de désignation et de rotation selon les différentes exégèses locales qui en ont été faites.

Quelques éléments de réflexions découlent de cette brève analyse du corpus juridique : retenons que les législations officielles sur l'élection des autorités communautaires, lorsque le détail des procédures est mentionné (loi de 1920), vont dans le sens d'une volonté de contrôle du gouvernement sur ce niveau infra-municipal (fonctionnaire du chef-lieu contrôlant le «bureau de vote» dans la loi de 1920 ; membre de la sécurité de l'état, *Gobernación del estado*, assistant au scrutin dans la loi municipale de 1990) ou d'un nouveau cadre allant totalement à rebours des usages existants (loi de 1990 et sa période triennale). À chaque fois, cela correspond d'ailleurs à des périodes d'effervescence du point de vue de la compétition politique lorsque les *comisarias* deviennent un enjeu qu'il faut régler. Dans les périodes où les élections à *comisario* sont à peine mentionnées (de 1849 à 1919, et de 1930 à 1982), on peut considérer qu'il s'agit là de périodes d'autonomie de fait où les communautés se régissent selon leurs propres usages dans la mesure où les niveaux supérieurs du pouvoir se désintéressent de leur sort.

Alors même que le multipartisme et les nouvelles lois électorales modifiaient les modes de scrutin et de citoyenneté communautaire, la juridisation de la coutume avançait sous la forme du droit multiculturaliste et se voyait reconnue dans les réformes constitutionnelles de différents pays latino-américains. Ainsi au Mexique, sous l'impulsion des organisations indiennes et de la pression internationale, ont été conclus différents accords qui sont maintenant inscrits dans la *Carta Magna* de la Fédération. Nous faisons allusion ici à l'Accord 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), de 1989, sur les droits accordés aux «peuples indiens et tribaux dans les pays indépendants» où il est stipulé dans l'article 8 qu'il faut prendre en compte leurs usages ou leur droit coutumier. Puis, en 1992, la réforme à l'article IV de la Constitution mexicaine reconnaît que le pays a comme base ses peuples indiens, ce qui fournit une base juridique stratégique pour les organisations indiennes dans leur combat politique. Enfin, dans la réforme à la constitution concernant les droits des peuples indiens, paru au *Journal officiel* du 14 août 2001, ayant pour origine une initiative de loi concertée entre les groupes zapatistes et appelée *Loi Cocopa*, l'article 2 (paraphe V, aparté A) concrétise le droit à la libre détermination et à l'autonomie. Une série de droits est énoncée (fractions I à VIII) dont on peut citer le fait de pouvoir décider de ses formes internes de vie et d'organisation sociale, économique, politique et culturelle ; d'appliquer ses propres systèmes normatifs ; d'élire, en accord avec ses normes, procédés et pratiques traditionnelles, ses autorités ou représentants pour garantir ses formes de gouvernement interne.

Les états fédérés sont donc tenus maintenant d'inscrire dans leur propre charte les modifications décidées au niveau national. Une initiative de loi est d'ailleurs en cours dans l'état du Guerrero. Cela nous explique le magnifique champs de jeu qui s'est ouvert aux stratégies politiques des factions intra-communautaires dont certaines, on l'a vu, instrumentalisent la loi électorale, tandis que leurs opposants vont avoir recours aux nouvelles lois reconnaissant l'existence des coutumes de gouvernement local. Cela, en dépit du manque de décrets d'application, qui cantonne le droit multiculturel à la déclaration de grands principes...

Un cas est particulièrement illustratif de cette tendance, c'est celui du village de Xalitla, déjà cité plus haut, situé dans la région nahua du Haut-Balsas où la duplication des cadres juridiques permet aux acteurs en conflits de s'appuyer alternativement sur une règle, puis sur une autre.

On s'en souvient, en ouvrant le vote communautaire aux femmes et aux jeunes à partir de 1990, les dirigeants du Conseil *guerrerense*, affiliés au PRD, se sont assurés un avantage numérique considérable. Cette stratégie a relativement bien fonctionné durant une bonne dizaine d'années, au prix par ailleurs du désaccord avec d'autres groupes communautaires qui, demandant le rétablissement de la «coutume», se sont fait battre chaque année. De guerre lasse, ils finissent par former leur propre *comisaría* parallèle en 1993 dans l'incapacité de trouver un accord avec les gagnants qui leur imposent de nombreuses vexations. Deux *comisarias* antagonistes fonctionnent donc à partir de 1993, celle officielle du PRD et celle du PRI «en rébellion» sise dans la maison de l'un de ses membres.

Pourtant, les habitants appartenant à l'autre faction ont bien cherché des moyens de reprendre part aux affaires politiques. Après quelques années, ils décident eux aussi d'accorder le droit de vote à tous les citoyens de plus de 18 ans pour augmenter leur participation. En 1999, surprise, le PRI arrive à



Foto: Julie Devineau (CEMCA)

s'assurer le poste de suppléant du *comisario*. Une année, les deux groupes travaillent donc en cogestion. Voyant à ce moment-là le vent tourner, les leaders de la faction opposée, liée comme on l'a dit au CG500 ARI, se font les défenseurs des us et coutumes indiens (que par ailleurs, ils défendent depuis le début de leur action au niveau national !) et mettent en avant les différentes réformes ratifiées par la Fédération sur les droits des peuples indiens que nous venons de détailler (Accord 169 de L'OIT de 1989, modification à l'article IV de la Constitution, réforme de 2001). Tout cela leur permet de restreindre de nouveau le droit de vote aux personnes qui, «comme le veut la coutume», accomplissent leurs obligations communautaires, et d'éliminer de ce groupe sous diverses arguties leurs rivaux de la faction opposée. Ceux-ci, depuis 2001, ont perdu de nouveau les élections et dû retourner à leur *comisaría* parallèle.

CONCLUSIONS

Notre question première sur les lois, en particulier électorales, –que frustreront-elles ou que gêneront-t-elles ici du politique, notamment des pratiques politiques locales ?– doit donc recevoir une réponse complexe.

Le cadre juridique officiel dont s'est doté l'état du Guerrero depuis 1849 s'attache sur de nombreux points à modéliser la société et ne reconnaît jamais (excepté dans la loi municipale de 1983) un niveau de pratiques politiques locales. De plus, un certain nombre de logiques contradictoires s'y fait jour. Pour un certain nombre de données (période de désignation des autorités communautaires en janvier par exemple), il est difficile sans une analyse historique de longue durée de trancher sur leur origine première –réside-t-elle dans la loi comme nouveauté ou s'agit-il d'une norme locale qui trouverait son expression dans le cadre juridique ?–, étant donné leur énoncé éminemment succinct dans la législation officielle. Nous pensons que certains points ont été intégrés en prenant acte d'une réalité existante ; par exemple l'organisation des scrutins en décembre pour le Conseil municipal et janvier pour les autorités communautaires conviennent à une population en grande partie indienne mais surtout majoritairement paysanne, étant située après les récoltes. Toutefois, cela ne rend pas compte de la variété des usages communautaires existant quant aux périodes de désignation des *comisarios*³². Quant à la durée de mandat d'un an pour les autorités communautaires –ainsi que religieuses d'ailleurs– qui est la norme partout, elle est totalement adoptée depuis fort longtemps par les communautés car il s'agit de postes honorifiques financièrement lourds pour «les heureux élus», même si l'on sait là aussi que c'est durant l'époque coloniale que les charges ont cessé d'être accordées à vie et ont commencé à être mise en rotation périodique.

Pour parler plus précisément des pratiques politiques locales depuis un siècle et demi, elles vont en général dans le sens d'une «coutumisation» successives des lois, électorales ou municipales ; ces dernières –du fait de leur modernisation incessante– tombent dans l'escarcelle des usages communautaires. C'est très probablement le cas des innovations introduites dans les années 20-30 par le biais des législations électorales ou agraires (assemblée communautaire...) ou à l'instigation des maîtres d'écoles dans les années 40 (tableau pour noter les scrutins), qui ont «pris racine» et sont aujourd'hui considérées comme appartenant à la coutume. Qu'on en juge également à travers l'exemple du vote ouvert qui, reconnu jusqu'en 1990, se voit brutalement privé d'existence juridique officielle par la loi municipale de Ruiz Massieu à partir de cette année-là. «Loi hier, coutume aujourd'hui» pourrait-on dire pour se résumer.

Quoi qu'il en soit, on ne peut conclure qu'à une hybridation ancienne des pratiques. Il apparaît clairement des témoignages et exemples présentés que ce qui est désigné comme étant «la coutume» par des intervenants extérieurs (fonctionnaires, journalistes, politiciens...) est le fait d'un processus d'assignation à un groupe donné, les Indiens. Bien entendu, il s'agit là d'un processus de construction réciproque auquel participent les protagonistes qui y voient aussi une occasion d'élargir leurs stratégies d'action et de pouvoir jouer sur plusieurs tableaux.

Rappelons que le contrôle politique avec le parti officiel passait en grande partie par une cooptation et une négociation permanente avec les différents secteurs de la société, d'où un désintérêt qui a longtemps perduré sur ce qui se passait réellement au niveau inframunicipal, ou même municipal, en particulier pour les scrutins. Cela n'excluait pas une instrumentalisation des pratiques communautaires au profit du PRI³³ contre une autonomie locale limitée (une forme d'*indirect rule* en quelque sorte). C'était le cas, rappelons-le, lorsque, une fois la désignation communautaire effectuée, les nouvelles autorités villageoises s'enregistraient sous le sigle du parti hégémonique pour être reconnues officiellement par le chef-lieu. C'est la nouvelle donne politique, notamment depuis les années 70-80 avec la poussée des partis d'opposition, qui met l'accent sur le cadre juridique et notamment électoral en exigeant une légitimation du résultat des urnes et donc un rejet de certaines pratiques communautaires accusées d'être manipulées par le parti au pouvoir.

L'instrumentalisation des cadres juridiques –qu'il s'agisse des réformes au code électoral ou du droit multiculturaliste–, est donc une donnée structurelle dans la période actuelle de redéfinition des relations de l'État avec les collectivités territoriales. L'excès de formalisme des acteurs sociaux, qui s'attachent plus aux procédures réglementaires et non pas à l'esprit de la législation, contribue à rigidifier les pratiques et à les «essencialiser». Naît ainsi un clivage dichotomique –coutume contre démocratie, droit multiculturaliste contre droit démocratique électoral– qui, à l'examen, se révèle être le «prête-nom» d'intérêts locaux portant souvent sur des redéfinitions territoriales, que ce soit au sein même des communautés (les fameuses moitiés territoriales) ou aux niveaux supérieurs. Une sorte de théorie des dominos, en fin de compte.

NOTAS

- 1 Les enquêtes de terrain ont pu être menées à bien grâce à l'appui du projet ECOS-ANUIES «La municipalité face au système électoral et au multipartisme : anthropologie politique de communautés rurales et indiennes dans l'état du Guerrero (Mexique)» (sous la direction de D. Dehouve, V. Franco et J.A. Flores), et au projet CONACYT «Cambio social y procesos electorales en regiones indígenas» (CIESAS) sous la direction de V. Franco et F. Lartigue. Cet article est particulièrement dédié à la mémoire de Víctor Franco.
- 2 Étant entendu que cette pluralisation de la vie politique s'est trouvée préparée par des réformes antérieures, comme celles de Jesús Reyes Heróles (en 1977) qui, en assouplissant les règles de représentation des partis politiques, a contribué ainsi à un premier déverrouillage du système politique mexicain. La victoire en 2000 aux élections présidentielles du PAN (Parti Action nationale), le grand parti de droite, a définitivement consacré l'alternance politique.
- 3 Cf. Woldenberg, 2002.
- 4 À ce sujet, voir le volume consacré aux changements politiques dans les Hautes Terres du Chiapas (Viqueira et Sonnleitner, 2000). Une thèse a été également soutenue sur la démocratisation électorale de cette région indienne (Sonnleitner, 2003).
- 5 En se basant sur l'analyse des changements politiques à Tlayacapan, dans l'état du Morelos, l'auteur précisait d'ailleurs que, en 1973, le président municipal découvrait juste l'existence de la *Ley de Hacienda Municipal* (loi qui régit les impôts et les rentrées fiscales du municipio).
- 6 Même si depuis les années 1980, et en particulier la réforme de 1983 et les réformes électorales des années 90, qui ont favorisé l'émergence d'une véritable compétition partisane au niveau municipal.
- 7 Il est fort possible que de nombreuses revendications à caractère historique fassent jour dans ces demandes. On sait en effet que de nombreux villages avaient obtenu vers la fin du XVIII^e siècle la dignité de «*pueblo cabecera*» (village chef-lieu) (cf. Dehouve, dans ce numéro). Ce processus s'inverse à partir de la fondation de l'état du Guerrero et surtout durant l'époque porfirienne, quand une centralisation importante est opérée qui diminue considérablement le nombre de municipios (76 à l'heure actuelle) tout en accroissant leur surface territoriale. Par exemple, le village nahua d'Atliaca, dans le centre du Guerrero a été chef-lieu jusque vers le dernier tiers du XIX^e siècle avant d'être rétrogradé à une catégorie subalterne sous le contrôle du municipio voisin de Tixtla. C'est l'inverse du processus qui a eu lieu dans l'état voisin d'Oaxaca, par exemple (où existent plus de 570 chefs-lieux).
- 8 Le leader nahua Marcelino Díaz de Jesús, lors de son mandat de député, a ainsi défendu, au nom de son organisation indienne le *Consejo Guerrerense 500 años*, et de son parti, le PRD, la création d'un nouveau municipio nahua du Haut Balsas qui aurait regroupé les communautés indiennes de cette sous-région, actuellement sous la juridiction de quatre chefs-lieux métis. La création du nouveau municipio tlapanèque d'Acatepec en 1993 a aussi répondu à des stratégies de militances diverses de la part de ses instigateurs (cf. Dehouve, dans ce numéro).
- 9 *Ley del municipio libre* n° 364 et 374, 1990, chap. II.
- 10 Mot signifiant le rassemblement corporatif des électeurs potentiels, pour faire nombre dans une manifestation politique par exemple ou au moment des élections. Les leaders locaux s'organisent pour les emmener voter en groupe sans leur laisser d'échappatoire et moyennant certaines prébendes.
- 11 «*Ahora vamos por votación y si le gusta a uno se para ahí en la formación y antes nada mas los nombraban*». Don Severiano Lino, ex-comisario de Xalitla.
- 12 Sur les différentes caractéristiques de la sélection des autorités communautaires dans cette localité, voir Franco et Hémond, 2001.

- 13 À ce sujet, voir Hémond (sous presse).
- 14 Environ 100 à 200 euros en 2001.
- 15 J'ai traité ailleurs la concurrence inhérente qui existe dans les villages indiens et qui coexiste structurellement avec les discours d'harmonie collective insistant sur l'entraide et les mécanismes de coopération communautaire (cf. Hémond, sous presse).
- 16 Il est donc caractéristique dans de nombreux villages de boire du Pepsi-Cola si l'on est du PRI ou du Coca-Cola si l'on est du PRD, selon les accords passés avec les compagnies. C'est notamment le cas d'une communauté mixtèque du municipio d'Igualapa.
- 17 À ce sujet, voir Gutiérrez Ávila, 2001.
- 18 Rappelons que l'état du Guerrero n'a pas légiféré pour concéder des droits spécifiques aux populations indiennes, comme c'est le cas de son voisin, l'état d'Oaxaca. Ce dernier reconnaît des éléments de droits coutumiers dans sa constitution depuis le XIX^e siècle. En 1995, les réformes au code électoral local ont ouvert deux voies possibles pour les élections municipales : soit par us et coutume, soit par partis politiques. Pour consulter la grande hétérogénéité des coutumes de renouvellement des autorités municipales par us et coutumes, voir Velázquez (2000).
- 19 Voir annexe. Le matériel prend en compte les constitutions respectives de l'état, les lois électorales, les lois municipales. Tous les décrets n'ont pas encore été révisés. Une étude des lois agraires est également en cours (une des hypothèses de départ étant que, à la racine du modèle de l'assemblée communautaire, pourraient se trouver les législations agraires post-révolutionnaires).
- 20 Cf. Recondo, 2002.
- 21 Ce serait le cas du pouvoir sacré qui existerait encore dans certaines sociétés indiennes, les Tlapanèques par exemple (cf. Dehouve, 2001).
- 22 *Ley n° 30 del municipio libre.*
- 23 Art. 30, *Ley n° 30 de 1919 del municipio libre.*
- 24 Il est possible que, selon les chefs-lieux, des décrets municipaux aient été émis, réglementant les périodes de changement des autorités mais, en l'absence de gazette municipale, aucune trace n'a été gardée dans les registres. Aujourd'hui, c'est le président municipal qui avertit par lettre officielle le *comisario* en fin de période d'avoir à organiser les élections.
- 25 C'est l'époque de la création du Parti socialiste à Acapulco, et de la prolifération de petits partis. La loi électorale de 1920 tranche nettement sur les législations antérieures en codifiant très précisément les conditions nécessaires à la préparation des élections –en accordant une large part aux «partis et clubs politiques» ainsi qu'aux observateurs de chaque parti–, à l'installation des bureaux de vote dans chaque *comisaría*, et en contrôlant de manière explicite la délivrance des cartes de vote. Il faut se reporter aux lois électorales à partir de 1992 pour rencontrer de tels détails dans les procédures.
- 26 Voir Dehouve, 2001.
- 27 *Lejido*, rappelons-le, est une parcelle de terre instituée dans la Constitution de 1917 dont la propriété appartient à l'État et dont l'usufruit est accordé aux paysans qui en font la demande justifiée.
- 28 L'influence des instituteurs ne s'arrêtait pas là puisque, dans certains endroits, ce sont eux qui ont hispanisé les noms de famille.
- 29 Les intentions de Ruíz Massieu sont d'ailleurs clairement exprimées dans l'article II de la Loi sur le registre civil : «donner cours et orientation à la démocratie plurielle comme expression de la démocratie représentative, est le but du gouvernement dans l'actualisation des lois, règlements et autres dispositions normatives, de manière à orienter avec le plus haut sens social, la bonne marche de ses fonctions, en bénéfice de tous les *guerrerenses*». (*Ley reglamentaria del registro civil del estado de Guerrero, n° 54, P.O. 5 de julio de 1988*).
- 30 Ambiguïté fondamentale de cette loi : l'obligation de présenter une liste avec plusieurs candidats et suppléants fait référence à la présence de fait des partis politiques dans la vie des localités inframunicipales depuis au moins 1988, alors qu'elle maintient le mécanisme d'élections dit «de voisinage» (*elección vecinal*) où les partis ne seraient donc pas nécessaires.
- 31 En effet, la loi électorale de 1920 (n° 45) ordonnait que les élections de régisseurs devaient avoir lieu le premier dimanche de décembre, les élections de *comisario* devant être réalisées dix jours plus tard (art. 6° III et IV). Depuis au moins 1956, le Conseil municipal rentre en fonction le premier janvier tous les trois ans (cf. *Ley municipal n° 111*), les autorités communautaires devant être élues peu après. Quant à la loi municipale de 1974 (n° 108), elle disposait que les élections au poste de *comisario* devaient être réalisées le deuxième dimanche du mois de janvier de chaque année. On peut se demander si la législation ne prend pas ici acte de la pratique de nombreux villages indiens pour l'entériner dans le code.
- 32 Par exemple, pour la région nahua du centre de l'état, il y a encore une trentaine d'années le changement de *comisario* se faisait une fois terminés les travaux des champs vers la mi-septembre (fête de Xilocruz, les premiers épis de maïs), ou pour la Fête des morts, ce qui donnait un caractère plus sacré aux charges civiles.
- 33 Pour le Chiapas, voir à ce sujet Rus (1995).

RÉFÉRENCES CITÉES

- Bello, Nelly 2002 - «Tachar el voto en un pizarrón, el método». *El Sur*, sábado 15 de junio. Acapulco, México.
- Cabedo Mallol, Vicente 2004 - «De la intolerancia al reconocimiento del derecho indígena». *Política y Cultura*, primavera, 21 :73-93.
- Dehouve, Danièle - «État pluriel, Indiens pluriels». *Trace*, dans ce numéro.
- Dehouve, Danièle 2001 - «La legitimidad sagrada del poder político en una comunidad tlapaneca de Guerrero», comunicación de D. Dehouve, V. Franco & A. Hémond (coords.) *Formas de voto, prácticas de asambleas y toma de decisiones: un acercamiento comparativo*. Universidad de Colima, México.
- Díaz de Jesús, Marcelino 2002 - «Cómo nosotros indígenas, nos fuimos abriendo espacio político en Guerrero...», in David Recondo & Aline Hémond (eds.) *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política* : 169-174. IFE, CEMCA, México.
- Franco, Víctor & Aline Hémond 2001 - «Formas de representación política en los procesos electorales y en las prácticas de costumbre, Guerrero (México)», comunicación de D. Dehouve, V. Franco & A. Hémond (coords.) - *Formas de voto, prácticas de asambleas y toma de decisiones: un acercamiento comparativo*. Universidad de Colima, México.
- Gutiérrez Ávila, Miguel Ángel 2001. - *Déspotas y caciques. Una antropología política de los amuzgos de Guerrero*. Universidad Autónoma de Guerrero, Chilpancingo, México.

- Hémond, Aline, sous presse - «Factions et partis politiques : la mécanique des groupes dans un village indien du Mexique», *Ateliers*, numéro spécial : *Les dialectiques du conflit et du pouvoir*. Revue de l'Université de Paris X-Nanterre, France.
- Mendoza Zaragoza, Jesús 1999 - «Corruptor de menores», *El Sur*, 4 de julio. Acapulco, México.
- Pacheco Sala, Ossiél, 2000 - «Terminó a golpes la elección de comisario en Cozoyoapan». *El Sur*, 13 de noviembre. Acapulco, México.
- Recondo, David, 2002 - *État et coutumes électorales dans l'Oaxaca (Mexique) : réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme*, doctorat en sciences politiques, sous la direction de Daniel Bourmaud. Université Montesquieu-Bordeaux IV, France.
- Rus, Jan 1995 - «La comunidad revolucionaria institucional : la subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas, 1936-1968», in Juan Pedro Viqueira & Mario Humberto Ruz (eds.) *Chiapas, los rumbos de otra historia* : 251-278. UNAM-IIF-CEM, CIESAS, Universidad de Guadalajara y CEMCA, México.
- Sonnleitner, Willibald 2003 - *Démocratisation électorale, indianité et violence révolutionnaire. Éléments pour une sociologie régionale de la transition politique dans les Hautes Terres du Chiapas, Mexique (1988-2001)*, doctorat en sociologie, sous la direction de Christian Gros. Université Paris III-Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Études sur Amérique Latine, France.
- Varela, Roberto 1973 - *Processus politiques à Tlayacapan, Morelos, Mexique*, archives et documents. Institut d'Ethnologie de Paris, France.
- Velázquez, María Cristina 2000 - *El nombramiento. Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, Oaxaca, México.
- Viqueira, Juan Pedro & Willibald Sonnleitner 2000 - *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*. CIESAS, El Colegio de México, IFE, México.
- Woldenberg, José 2002 - «Transición a la mexicana : lo electoral como eje del cambio político», in David Recondo & Aline Hémond (eds.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política* : 17-28. IFE, CEMCA, México.
- Wolf, Eric 1957 - «Close Corporate Peasant Communities in Mesoamerica and Central Java», *Soutwestern Journal of Anthropology*, 13 (1) :1-18.

LOIS CONSULTÉES

Archivo general de gobierno, Chilpancingo, état du Guerrero.**

Constitución orgánica del estado de Guerrero 1849 y siguientes (*)

Ley orgánica electoral 03/12/1880 (*)

Ley orgánica electoral 08/12/1880

Ley orgánica electoral 11/12/1880

1892:

 Ley orgánica electoral 25/08/1892 (*)

1908:

 Ley 55 de división territorial 10/06/1908

 Ley 55 de división territorial 17/06/1908

1912:

 Ley electoral 31/01/1912 (*)

1913:

 Ley electoral 19/07/1913 (*)

1916:

 Ley electoral 32/09/1916 (*)

1919:

 Ley nº 30 del municipio libre 13/12/1919 (*)

 Ley nº 30 del municipio libre 20/12/1919 (*)

1920:

 Ley orgánica electoral nº 45 16/10/1920 (*)

1922:

 Ley nº 23 agraria del estado de Guerrero 10/06/1922

1932:

 Ley que establece la autonomía municipal nº 79 28/12/1932

1936:

 Ley orgánica art. 103 & 107 01/07/1936

- 1946:
Ley electoral n° 86 25/09/1946 (*)
- 1956:
Ley electoral del estado de Guerrero n° 78 30/05/1956 (*)
Ley organica del municipio libre n° 111 26/12/1956 (*)
- 1974:
Ley orgánica del municipio libre n° 108 18/09/1974 (*)
- 1980:
Ley electoral del estado n° 323 06/02/1980 (*)
- 1983:
Ley electoral n° 486 02/09/1983 (*)
Ley del municipio libre n° 675 07/02/1984 (*)
- 1990:
Ley del municipio libre n° 364 (*)
- 1992:
Código electoral del estado de Guerrero n° 264 01/05/1992 (*)
- 1996:
Reforma al código electoral n° 275 PO 24/05/1996 (*)
- 1998:
Constitución política del estado de Guerrero PO 29/01/1998 (*)
Código electoral del estado PO 13/02/1998 (*)
- 1999:
Ley orgánica del poder legislativo del estado de Guerrero n° 286. P.O. 11/06/1999 (*)
Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero, decreto n° 672.
Última reforma P.O. 29/10/1999 (*)

* Source principale

** Nous remercions la direction de *l'Archivo general de Gobierno*, à Chilpancingo, pour nous avoir permis l'accès à ces sources.