

Les paradoxes des politiques locales de l'ethnicité au Mexique
Julie Devineau

Les paradoxes des politiques locales de l'ethnicité au Mexique

Julie Devineau¹

¹ Julie Devineau est docteur en science politique. Ce working paper a été présenté lors du XI congrès de l'AFSP (Grenoble, 7-9 septembre 2009) dans le cadre de la section thématique 25 « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de l'Amérique latine », axe de recherche n°1 « La réforme de l'Etat au prisme de la décentralisation », coordonné par la rubrique Politique Publique de l'Opalc.

Introduction

La notion de « politique de l'ethnicité » renvoie à un type d'action publique par laquelle des droits spéciaux sont reconnus à un public défini sur critère ethnique, les minorités nationales. Ces politiques, qui ont connu une diffusion mondiale depuis les années 90 (dans les pays développés comme dans les pays du Sud), ont pour cible principale les populations indigènes en Amérique Latine. Ces politiques y infléchissent l'orientation des anciennes politiques « indigénistes », mises en œuvre dans pratiquement tous les pays latino-américains au XXe siècle. Le passage des politiques indigénistes aux politiques de l'ethnicité répond à la double critique, politique et intellectuelle, des politiques d'intégration nationale menées au XXe siècle. Le changement est de plusieurs ordres :

- L'affirmation de la supériorité du principe de **diversité** (politiques de l'ethnicité) sur celui de l'intégration nationale (politiques indigénistes)
- Le principe spécifique de la nécessaire **reconnaissance juridique** de cette diversité : alors que les politiques indigénistes classiques reposaient sur des mesures administratives de politique socio-éducative, les politiques de l'ethnicité des années 1990-2000 passent par l'adoption d'une législation spécifique qui reconnaît des droits aux peuples et communautés indigènes
- De nouvelles modalités d'action publique :
... La **désectorisation** des politiques en matière indigène ; jusqu'aux années 80, la question indienne a essentiellement été traitée comme un « problème » socio-éducatif à la charge d'une administration spécialisée, l'Institut National Indigéniste (INI). A partir des années 90, les affaires indigènes s'étoffent, recouvrant des enjeux tels que la justice, la représentation électorale, l'environnement... Le maître mot des réformes indigènes est de décloisonner l'action publique de façon à créer des mécanismes de coordination entre les secteurs, susceptibles d'apporter des solutions « globales » à la question indigène.
... le principe d'un nouveau « **partenariat** » entre l'État et les indigènes, reposant sur un plus grand respect de ces derniers de la part de l'État.

Au Mexique, pays régi par une organisation fédérale, les gouvernements locaux ont joué un rôle important depuis les années 90 dans la conception et la mise en œuvre des politiques de l'ethnicité. Nous interrogerons les voies d'un changement « par le bas » des politiques en matière ethnique, dans un contexte où le rôle du centre est bien plus faible que dans la plupart des autres politiques. Nous nous appuierons sur trois cas où la question indienne a été inscrite à l'agenda public local : les états d'Oaxaca, de San Luis Potosí et de Michoacán.

L'idée de ce travail est, en accord avec la thématique de la table-ronde, d'évaluer l'importance de la « tradition nationale » en matière d'action publique, non pas via une comparaison internationale des processus de décentralisation du domaine étudié,² ni via les conflits entre les normes et les arbitrages cognitifs entraînés par la création des nouvelles politiques,³ mais en nous intéressant à la mise en œuvre de « politiques locales improbables », tant les principes qui ont présidé à leur création vont à contre-courant de la tradition administrative nationale. L'analyse empirique du cas critique des politiques de l'ethnicité sera

² Cf. Romain Pasquier, *La capacité politique des régions : une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

³ Cf. par exemple Pascale Laborier, "Historicité et sociologie de l'action publique", in Pascale Laborier & Danny Trom (dirs.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp. 419-62.

susceptible de nous renseigner sur les voies du changement de l'État au Mexique, passant par l'adaptation et l'hybridation.

Nous aborderons dans un premier temps les défis impliqués par le processus de construction et de décentralisation de ces politiques, pour étudier dans un deuxième temps, depuis la perspective de l'analyse des politiques publiques, les défis qu'impliquent leur opérationnalisation.

1.- L'originalité des politiques de l'ethnicité : une approche processuelle de la construction des politiques locales

Les politiques locales de l'ethnicité sont l'aboutissement d'une dynamique singulière de décentralisation au Mexique. Pour comprendre cette originalité, nous étudierons tout d'abord les caractéristiques du processus de décentralisation dans ce pays.

a) La décentralisation au Mexique : une dynamique contrôlée de transfert de fonctions administratives

Dans ce régime fédéral, mais de tradition centralisée, la décentralisation a essentiellement été caractérisée par trois éléments dans les années 80 et 90 : le contrôle du processus par le gouvernement fédéral, l'inscription de la décentralisation sur le plan administratif plutôt que politique et financier, et une approche « sectorielle » de la décentralisation.

La décentralisation est conduite par le gouvernement fédéral. Depuis les années 80, il s'agit d'une « solution » à la dénommée « crise de l'Etat »...

- sensée rendre l'appareil administratif plus efficace dans la planification de la dépense publique
- supposée répondre à la crise de légitimité du régime de la « Révolution institutionnalisée » en rapprochant les décisions gouvernementales des populations.

Si l'on reprend la typologie élaborée par Tulia Falleti, la décentralisation a plutôt été menée dans le domaine administratif (décentralisation de l'action publique) que politique et financier :⁴

- Le rôle des gouvernements municipaux et surtout des états fédérés a essentiellement été revalorisé via la délégation de fonctions de mise en œuvre de l'action publique ;
- Politiquement, la décentralisation se heurte au décalage entre l'esprit des textes législatifs et la pratique de ceux-ci : en théorie, la Constitution Mexicaine prévoit, depuis 1917, une large autonomie aux municipalités et la souveraineté des états fédérés ; néanmoins, les ressorts du régime de « parti-État », hyper-présidentiel et à pluralisme limité, ont conduit à un exercice du pouvoir pyramidal, limitant de facto les prérogatives des municipalités et des états fédérés. Ce n'est qu'avec les premières victoires de l'opposition à la tête de certains états fédérés, à la fin des années 80, que les gouvernements locaux sont investis d'une symbolique politique renouvelée.⁵
- Financièrement, depuis 1980, les ressources « propres » des gouvernements locaux sont quasiment inexistantes. Ils sont donc dépendants des ressources que leur transfère le gouvernement fédéral (qui ont néanmoins considérablement augmenté depuis 1990).

⁴ Tulia G. Falleti, "A sequential theory of decentralization: latin american cases in comparative perspective", *American Political Science Review*, vol. 99, n° 3, août 2005, pp. 327-47

⁵ Magali Modoux, *Démocratie et fédéralisme au Mexique, 1989-2000*, Paris, Karthala, 2006.

Enfin, les modalités de la décentralisation administrative et financière contribuent à accentuer la sectorisation du processus : à partir de la fin des années 80, le gouvernement fédéral spécialise les gouvernements locaux dans la mise en œuvre de services publics comme la construction des routes (1989), l'éducation (1992), la santé (1983 ; 1995), l'assistance sociale et l'agriculture (2001). Et depuis 1997, l'un des principaux outils de la décentralisation est le système financier des *aportaciones*, qui financent certains secteurs de l'action publique dont les gouvernements locaux sont responsables (santé, éducation, équipement, politique sociale).

En résumé, la quasi-totalité des initiatives de décentralisation émane du gouvernement ou du parlement fédéral, même si, depuis les années 90, les gouverneurs font pression pour obtenir plus de ressources financières et de plus amples prérogatives. La dynamique de décentralisation est « pragmatique » : l'objectif visé est le transfert de l'action publique sectorielle aux gouvernements locaux ; les initiatives de décentralisation ne sont pas formalisées par de grandes réformes constitutionnelles mais via des décrets, des lois budgétaires, et des conventions entre le gouvernement fédéral et les états fédérés.

b) Les politiques locales de l'ethnicité : la construction tous azimuts d'un champ de politiques publiques

Les politiques locales de l'ethnicité vont à contre-courant de cette « méthode » générale : les initiatives locales comptent pour une part aussi importante que les réformes fédérales dans la construction du champ ; elles passent par des réformes constitutionnelles à fort contenu symbolique et politique, mais privées de financements fédéraux. Nous allons voir comment ce « champ » de politiques publiques s'est constitué en une dizaine d'années, de façon originale, grâce aux interactions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des états fédérés.

1990-1994 : l'introduction de la question indienne sur les agendas locaux

La question ethnique fait son entrée sur la scène politique des états fédérés au début des années 1990, à la faveur du débat national engagé sur la question indienne entre 1989 et 1991. Le Mexique prépare alors, comme les autres pays latino-américains, la commémoration du 500^e anniversaire de la découverte de l'Amérique. La question indigène est « dans l'air du temps ». Dès son arrivée au pouvoir en 1989, le Président Carlos Salinas de Gortari convoque une commission de spécialistes afin de réviser la constitution pour reconnaître les communautés indiennes et les droits culturels des peuples indigènes. L'article 4 de la Constitution fédérale est amendé en janvier 1992. C'est aussi à cette époque (1990) que le gouvernement mexicain signe et ratifie la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) « sur les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants », dont l'adoption n'est pas non plus étrangère à la commémoration de la découverte de l'Amérique.

Dès 1990, certains états fédérés reconnaissent le caractère multiculturel de leur population. On peut s'étonner de la précocité des initiatives du Chiapas, de l'Oaxaca, et du Querétaro, qui ont amendé leur constitution avant même que la constitution fédérale ait été réformée. Pour rendre compte de ces réformes, on peut invoquer une dynamique nationale dans laquelle le gouvernement fédéral centralise les ressources symboliques, politiques et intellectuelles. La logique des réformes, tant locales que fédérale, est de « faire un geste symbolique » en la

matière, de façon à démontrer la « modernité » et la volonté « réformatrice » des leaders d'un parti-État en fin de règne, le PRI.⁶

1994-2001 : de l'insurrection de l'EZLN à la réforme constitutionnelle

L'insurrection de l'Armée Zapatiste de Libération Nationale (EZLN) en 1994 change radicalement la donne. Pour l'État mexicain, la « question » indienne devient sans transition un « problème » !

Pour contenir la guérilla, le gouvernement fédéral a mis en place une stratégie militaire doublée d'un volet de politique sociale, focalisée sur l'état du Chiapas. Or, dans les états fédérés où la population indigène est nombreuse, les gouverneurs craignent une contagion de l'insurrection. Les gouverneurs se sensibilisent à la thématique indigène et beaucoup d'entre eux s'attachent à démontrer leur volonté de résoudre le « problème indigène » dans leur état. Leur attitude d'ouverture est propice à la réforme dans le champ des politiques de l'ethnicité, lorsque des entrepreneurs de politiques publiques savent profiter de cette « fenêtre d'opportunité politique ». C'est par exemple le cas dans l'état d'Oaxaca, où une réforme innovante du code électoral, reconnaissant des élections coutumières dans les municipales à composante indigène, est votée en 1994.

Les premiers discours sur la nécessité de différencier les politiques de l'ethnicité dans les états fédérés apparaissent à cette époque. Ces propositions sont portées par les gouverneurs eux-mêmes et leur administration, dans le but de se démarquer symboliquement et politiquement des événements du Chiapas. L'idée est la suivante : « *Nos Indiens ne connaissent pas les mêmes problèmes que ceux du Chiapas. Leurs revendications ne sont pas les mêmes. En conséquence, les solutions que nous allons construire sont différentes de celles, radicales, qui sont demandées par les zapatistes* ». Dans cette optique, les gouverneurs mobilisent les anciennes organisations corporatistes paysannes et organisent des consultations pour connaître les « vrais besoins » de leurs peuples indigènes.

Néanmoins, à partir de 1996, les revendications des organisations indiennes convergent autour d'un même texte : les *Accords de San Andrés*. A l'automne 1995, L'EZLN et le gouvernement fédéral ont en effet entamé des négociations de paix dont le premier thème concerne les droits et cultures indigènes. Ces négociations aboutissent à des accords signés par les représentants des deux parties en février 1996, dits *Accords de San Andrés*. Les accords énoncent les grands principes d'une « nouvelle relation de l'État avec les peuples indigènes » ainsi qu'une série de transformations constitutionnelles, législatives et institutionnelles pour concrétiser une autonomie indigène. Les accords de San Andrés donnent au mouvement indien mexicain un programme qui fait consensus. Sous la pression d'un mouvement indigène en pleine croissance, ces accords deviennent la base incontournable de toute initiative de réforme en matière indigène. Tous les projets de réforme, qu'ils soient locaux ou nationaux, vont être jaugés à leur aune. Entre 1996 à 2001, une dizaine de projets de réforme constitutionnelle s'inspirant des accords de San Andrés voient le jour (promus par la Présidence, les partis siégeant au Congrès, les organisations indigènes...).

Au niveau des états fédérés, la situation a radicalement changé. Les gouverneurs ne peuvent plus ignorer les leaders indigènes, qui se font les porte-parole des aspirations des peuples indigènes. Or, leurs exigences, désormais calées sur les Accords de San Andrés, sont autrement plus importantes que par le passé. De plus, le blocage des réformes au niveau

⁶ Sur ce sujet, voir David Recondo, *État et Coutumes Électorales dans l'Oaxaca (Mexique). Réflexions sur les Enjeux Politiques du Multiculturalisme*, Thèse de science politique, Bordeaux IV, 2002

fédéral crée une situation d'incertitude juridique. Ce flou a un effet ambivalent sur l'action politique au niveau local : elle peut susciter une attitude attentiste de la part des gouvernements locaux, qui ne voient pas la nécessité de réformer leurs politiques tant qu'un cadre national n'a pas été défini. Toutefois, en l'absence de normes supérieures, les gouvernements d'état jouissent d'une liberté maximale pour concevoir leurs réformes, comme dans l'Oaxaca, où une réforme constitutionnelle reconnaît le droit des peuples indigènes à l'autonomie et à la libre-détermination.

Depuis 2001 : déléguer le problème aux états

L'alternance politique au niveau fédéral, en 2000, est en mesure de « débloquer » la situation juridique. Vicente Fox, lors de sa campagne électorale, s'était en effet engagé à faire voter par le Congrès la réforme approuvée par l'EZLN⁷ une fois qu'il serait élu. En décembre 2000, il transmet effectivement l'initiative au Congrès. Mais le vote de la loi ne se déroule pas comme prévu. L'initiative a été modifiée lors de la première lecture au Sénat. Le lendemain du vote, l'EZLN et les principales organisations indiennes du pays dénoncent la réforme.

La réforme constitutionnelle de 2001 reconnaît un rôle important aux gouvernements locaux : les états fédérés vont déterminer « *les caractéristiques de libre détermination et d'autonomie qui expriment au mieux la situation et les aspirations des peuples indigènes dans chaque état, ainsi que les règles pour la reconnaissance des communautés indigènes comme entités d'intérêt public* » (Art. 2. A. §10). Les transformations institutionnelles, tout comme la détermination des bénéficiaires de la réforme, incombent donc aux états fédérés. Cette disposition délègue en fait un épineux problème aux états. D'une part, les organisations indiennes pro-zapatistes sont désormais hostiles aux réformes. D'autre part, une nouvelle incertitude pèse sur les réformes locales : peuvent-elles aller « plus loin » que les dispositions de la Constitution fédérale ? Plusieurs états fédérés se lancent pourtant dans d'ambitieuses réformes. C'est le cas de l'état de San Luis Potosí, dès 2002, qui réforme de façon importante sa constitution et adopte une loi organique sur les droits des peuples indigènes de l'état la même année. C'est aussi le cas du Michoacán, mais la tentative de réforme échoue en 2005.

L'ethnicité est un nouveau domaine dans lequel les états peuvent affirmer leurs compétences vis-à-vis du gouvernement fédéral et traiter de sujets tels que la participation politique ou encore la gestion des ressources naturelles qui sont normalement du ressort fédéral. Dans les états qui ont choisi de mener les réformes, une dynamique d'émulation apparaît entre les états fédérés et la Fédération mais aussi entre les états fédérés eux-mêmes. Les promoteurs des réformes peuvent s'inspirer de l'expérience de près de dix années de réformes en matière indigène. L'éventail des instruments juridiques et politiques à la disposition des gouvernements locaux s'étoffe progressivement. Un « champ » des politiques de l'ethnicité se crée, par l'accumulation des initiatives locales. Il est révélateur qu'il n'existe pas de dispositif institutionnel pour assurer la cohérence générale du dispositif, ni contraindre les états à légiférer en la matière.⁸

c) Des champs de politique publique peu institutionnalisés

La décentralisation du domaine de l'ethnicité a suivi un cours atypique. Mais le dispositif humain et organisationnel sur lequel elles reposent au niveau local est également singulier ; en

⁷ c'est-à-dire l'initiative de loi proposée par la commission du congrès dite « Cocopa ».

⁸ La Cour Suprême peut néanmoins intervenir sur la saisine de tout organe de gouvernement s'il y a un conflit de compétences entre niveaux de gouvernements engendré par une réforme locale (situation qui ne s'est pas présentée jusqu'à présent).

effet, le rôle de la bureaucratie y est très faible, tandis que les acteurs extra-institutionnels jouent un rôle fondamental dans la mise à l'agenda et la conception des réformes. Ainsi, les politiques locales de l'ethnicité s'inscrivent moins dans un « secteur » que dans un « champ », un espace public dynamique traversé par des rapports de force et des relations de pouvoir, et dont les acteurs partagent des valeurs et des représentations similaires sur l'enjeu de l'ethnicité. La notion de champ nous paraît plus pertinente que celle de secteur car les politiques de l'ethnicité demeurent peu institutionnalisées. De plus, le champ est moins régi par une logique d'autorité hiérarchique que par un certain multi-centrisme.

Les agences des gouvernements d'état en matière indigène (Ministère dans l'Oaxaca, Coordination dans le San Luis Potosí et le Michoacán) se caractérisent en effet par leur rôle secondaire sur la scène publique locale. Il s'agit d'une « faiblesse » étant donné le rôle politique qu'occupe traditionnellement la bureaucratie au Mexique : imposante, celle-ci draine financements et concentre les appuis politiques, tout en permettant de « placer » et de distinguer les personnalités les plus importantes du secteur.⁹ Pourquoi la bureaucratie néo-indigéniste locale est-elle si discrète ? Tout d'abord à cause de l'absence de moyens financiers, qui renvoie à son tour au processus de décentralisation atypique de l'enjeu ethnique : aucun financement fédéral n'est octroyé aux gouvernements d'état pour ces activités ; les états fédérés doivent puiser dans leur budget général, particulièrement serré, pour financer les politiques de l'ethnicité. Ensuite, selon la nouvelle conception intégrale de l'enjeu indigène, ces agences sont censées ne jouer qu'un rôle de coordination avec les autres institutions du gouvernement local, qui sont les véritables responsables de la mise en œuvre de l'action publique. Mais ce rôle de « coordination » rentre potentiellement en conflit avec celui du gouverneur : sujet politique sensible, l'ethnicité doit rester une prérogative du gouverneur ; la bureaucratie ne doit pas éclipser son prestige. De fait, ce sont les gouverneurs qui pilotent, financièrement et politiquement, les réformes des constitutions locales en matière indigène dans l'Oaxaca en 1998, dans le San Luis Potosí en 2002 et dans le Michoacán en 2005.

Le champ des politiques de l'ethnicité repose sur deux piliers extra-institutionnels que sont les *activistes indigènes* et les *experts engagés*.

Le « leader » ou activiste indigène est un acteur qui, au nom de ses origines et de son expérience sociale, a acquis la compétence pour promouvoir les intérêts d'un groupe plus vaste que la simple communauté (peuple ou région). Le dénominateur commun de tous les leaders, la ressource indispensable pour devenir un acteur légitime sur la scène politique locale, est de diriger, ou au moins militer dans une association ou un mouvement social. Leur position vis-à-vis des politiques de l'ethnicité est généralement empreinte d'ambiguïté. En effet, en milieu rural, la proportion des groupes ayant fait de « l'autonomie » et de « l'indépendance » envers le gouvernement leur mot d'ordre a continûment augmenté depuis les années 70. Mais d'autre part, la possibilité pour les activistes de participer et d'influencer le processus de reconnaissance des droits indigènes est extrêmement attrayante ; en pratique, aucun activiste ne refusera de « collaborer » avec le gouvernement d'état pour défendre la cause des droits indigènes. D'autant plus que les réformes législatives en matière indigène sont également l'occasion d'affirmer la présence, la représentativité et l'influence de leur organisation sur la scène politique locale.

⁹ cf. Merilee Grindle, *Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico : a case study in public policy*, Berkeley, University of California Press, 1977.

Si les leaders indiens s'engagent dans le processus de réformes au nom de leur identité et de leur capacité à mobiliser la population, une deuxième catégorie d'acteurs intervient au nom de leur connaissance du monde indigène. Ce sont les experts qui étudient le monde indien. Deux types d'experts jouent un rôle important au niveau local, particulièrement dans la phase de conception des réformes indigènes :

- Les universitaires (anthropologues) tout d'abord, qui travaillent dans les universités locales. Ils renouvellent la vocation politique l'anthropologie au Mexique, même si les valeurs qui guident leur engagement sont radicalement différentes de celles de leurs aînés. Acquis dans la grande majorité à la cause de la libération des peuples indigènes, la communauté académique locale partage souvent un même diagnostic sur le « problème indigène » et sur le type de réformes dont elles « ont besoin ».
- Ce sont ensuite les anciens fonctionnaires fédéraux (indigénisme, développement, politiques sociales) qui, après avoir quitté l'administration, s'impliquent dans des projets en *free-lance* ; certains d'entre eux deviennent des « entrepreneurs de politiques publiques » dans le sens où ils peuvent se dédier à plein temps à leurs projets, et où ils ont une bonne connaissance du système politique et administratif local.

Universitaires, experts et dirigeants indiens parlent un même langage juridique, politisé et conceptuel. Sauf exception (comme dans le San Luis Potosí), ils se connaissent et s'apprécient,¹⁰ partagent des représentations communes de la question indienne, sur ce qui doit changer, et ce qui pourrait être fait. L'association des experts et des activistes aux nouvelles politiques peut adopter de multiples formes :

- en tant que conseillers du gouverneur (Oaxaca 1995-1998, Michoacán 2003-2005) ou du congrès local (San Luis Potosí 2002-2003)
- en tant qu'organisateur ou participant aux débats autour des réformes (Oaxaca, Michoacán)
- en tant que contrôle des initiatives de l'exécutif et du législatif, ainsi que de l'application des réformes, via l'action collective (mobilisations d'avertissement, de refus) et l'organisation de forums d'idées.

Activistes et experts sont donc à la fois un réservoir d'idées dans lequel les hommes politiques vont puiser, des incitateurs mais aussi des « censeurs » des réformes, bien qu'ils ne jouissent ni d'une reconnaissance formelle, ni de la force exécutoire de la bureaucratie. Ils contribuent à « particulariser » les réformes locales (territorialisation) du fait de leurs savoirs acquis par l'étude et l'expérience, tout en faisant le lien avec les débats nationaux et les textes de référence en la matière.

2.- L'impact des réformes : comment faire évoluer les répertoires locaux d'action publique ?

Les politiques de l'ethnicité ne s'arrêtent pas à la réforme constitutionnelle ou législative. Pour que ces réformes deviennent effectives, encore faut-il que la loi soit appliquée, et qu'elle se concrétise en de nouvelles modalités d'action publique. Ceci pose la question de la coordination des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques (institutions, hommes politiques, experts, activistes) ainsi que celle de l'administration de l'autorité pour les rendre effectives. Dans une perspective qui emprunte aux études de la gouvernance / gouvernabilité des sociétés contemporaines on verra, avec l'analyse du contenu des réformes, comment les

¹⁰ En effet, ils s'intéressent aux mêmes enjeux et participent aux mêmes projets. Par ailleurs, les chercheurs en sciences sociales étudient de plus en plus les revendications identitaires des leaders indigènes eux-mêmes.

« outils » de ces politiques font appel à une conception d'un « État mobilisateur » ; puis, nous soulignerons l'importance du système politique dans le processus d'articulation des acteurs dans le champ de l'ethnicité.

a) Quels instruments pour reconnaître la diversité?

Les gouvernements des états fédérés ont joué un rôle important dans la fabrication des instruments des politiques de reconnaissance de la diversité ; la réforme fédérale de 2001 a entériné ce tournant (cf. ci-dessus). Au travers de la multiplicité des expériences locales, on peut distinguer quatre grands types d'instruments :

- Des programmes d'ampleur nationale, qui sont articulés opportunément avec les réformes locales : par exemple, l'essor des universités indigènes, des programmes de développement durable axé sur les communautés indigènes, etc.
- Des programmes de développement local, spécialement ou prioritairement destiné aux communautés indigènes. Ces instruments ne sont pas véritablement innovants, dans la mesure où ils correspondent essentiellement à un « recyclage » de programmes classiques de l'action publique (développement économique, assistance sociale...)
- Des essais d'institutionnalisation d'un « dialogue » avec les peuples indigènes ; soit encore, la création d'instances consultatives sur différents niveaux territoriaux.
- Et enfin, la reconnaissance des traditions indigènes par la loi.

On s'intéressera aux deux derniers types d'instruments, dans la mesure où ils sont à la fois les plus locaux et les plus innovants, et sont donc susceptibles de renseigner sur les processus de changement « par le bas ». En effet, malgré leurs différences, ces instruments renvoient à de nouvelles modalités d'exercice de la puissance publique : en encadrant les pratiques « extra-officielles » avec les politiques de reconnaissance, et en organisant la mobilisation des populations indigènes dans des instances consultatives, l'État ne dicte plus en principe les objectifs des politiques publiques, mais les règles pour que la société organisée contribue à les définir.¹¹ Des auteurs ont nommé cette conception « politiques d'organisation »¹², d'autres « politiques constitutives »,¹³ d'autres enfin « politiques de mobilisation ».¹⁴

Les mécanismes de consultation des peuples indigènes

La consultation des peuples indigènes est devenue un enjeu important des nouvelles politiques de l'ethnicité depuis que le mouvement indianiste mexicain s'est saisi de la Convention 169 de l'OIT (cf. ci-dessus).¹⁵ Les nouvelles technologies de la démocratie participative sont arrivées à point nommé dans un contexte plus général de recherche de nouvelles formes de légitimation politique et d'épuisement du corporatisme. Les techniques participatives ont été fortement mobilisées lors des réformes législatives locales en matière indigène.

¹¹ Avec toutes les nuances auxquelles renvoie notre analyse des outils participatifs.

¹² Pierre Lascoumes, "Rendre gouvernable : de la " traduction " au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", in CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-38

¹³ Theodor J. Lowi, "Four systems of policy, politics and choice", *Public administration review*, juillet 1972

¹⁴ Pierre Lascoumes & Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004

¹⁵ La Convention stipule, dans son article 6.a., que « les gouvernements doivent consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement ».

- Dans l'état d'Oaxaca le gouverneur a fait appel pour préparer la réforme constitutionnelle de 1998, aux « conseils indigènes » que l'agence indigéniste locale organisait depuis 1992 sur plusieurs niveaux territoriaux.
- Dans le San Luis Potosí, les promoteurs de la réforme ont organisé des consultations dans 22 communautés indigènes, dans le cadre des assemblées communautaires, avec la présence de députés et de membres du pouvoir judiciaire.
- Dans le Michoacán, un double système de consultation a été établi : l'un, permanent, rassemble 33 autorités communautaires au sein d'un « Conseil Consultatif » dont la principale attribution est de « co-participer (*coadyuvar*) à la conception, planification, programmation et définition des politiques publiques en matière indigène ». ¹⁶ L'autre mécanisme repose sur des forums régionaux. Organisés pour la réforme constitutionnelle, ils ont été conçus par une société spécialisée en question de mécanismes participatifs.

Sans rentrer dans les détails de chaque dispositif, il est possible d'estimer le renouvellement du répertoire d'action publique en comparant comment a été traitée et utilisée la « parole politisée » des activistes indigènes, qui, de par leur militantisme, ont acquis des représentations à la fois globales et techniques de l'enjeu indigène.

État fédéré	Dispositif participatif	Niveau territorial	Participation des activistes indigènes		Conception générale de la participation
			À l'int. des Dispositifs part.	Informelle	
Oaxaca	Conseils indigènes (en principe permanents, disparaissent en 98)	- municipal - « peuple indigène » - État fédéré	Faible	Très forte (auprès du gouverneur)	Renouvellement du corporatisme
Michoacán	Conseil Consultatif (permanent)	État fédéré	Faible	Forte (groupe de pression dans l'administration)	Échec d'une refondation corporatiste
	Forums (ad hoc)	Région	Forte		
San Luis Potosí	Consultations communautaires (ad hoc)	Communautés	Nulle (évitée)	Nulle (évitée)	« Verticale » (Rapport direct décideurs – peuple)

Cette analyse met en évidence différentes contributions des outils participatifs dans l'évolution du « répertoire » corporatiste (défini par l'imbrication cupulaire des gouvernants et des représentants de la société organisée, ainsi que par la hiérarchie et l'obéissance des organisations sociales).

Dans l'état d'Oaxaca, les conseils indigènes perpétuent tout en renouvelant le « style » corporatiste des gouvernants. Même si le fonctionnaire qui a organisé les conseils revendique une liberté et une indépendance inédite, ces nouvelles organisations empruntent aux « conseils suprêmes » de coupe corporatiste, instaurés par le régime dans les années 70 pour encadrer les

¹⁶ Decreto de creación de la Coordinación interinstitucional para la atención a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Michoacán de Ocampo. *Periódico oficial del estado de Michoacán de Ocampo*, lundi 9 septembre 2002. Article 10.1.

revendications sociales. À côté des mécanismes officiels de consultation des peuples indigènes, des voies parallèles de négociation avec l'élite indigène ont été établies : le gouverneur a ainsi invité plusieurs leaders et intellectuels indigènes à participer à la rédaction de l'initiative de réforme. Après que la réforme constitutionnelle ait été votée, les voix des intellectuels et des leaders qui ont participé à l'élaboration de la réforme couvrent les protestations qui auraient désiré une réforme plus radicale.

Dans le Michoacán, le gouverneur Cárdenas Batel a également essayé de renouveler le système corporatiste, sans le succès de Diódoro Carrasco dans l'Oaxaca. À son arrivée au pouvoir, en 2002, de nombreux activistes de la principale organisation indigène de l'état (l'organisation « Nation Purhépecha », ONP) sont rentrés dans le gouvernement. Dans les forums régionaux organisés pour préparer la réforme constitutionnelle, les militants de l'ONP dominaient les débats. Mais pendant la rédaction de la proposition de loi, l'ONP s'est opposée aux députés locaux ; le gouverneur s'est alors tourné vers le conseil consultatif pour légitimer sa réforme. Or, cette instance n'avait pas initialement une vocation politique.¹⁷ Lorsque le gouvernement se tourne en janvier 2005 pour solliciter une déclaration de soutien à la réforme, il obtient sans grande difficulté le soutien unanime du Conseil. Mais cette tentative de légitimer *in extremis* la réforme ne suffit pas à dépasser le veto de l'ONP. La réforme a finalement été abandonnée.

C'est paradoxalement dans le San Luis Potosí que le répertoire corporatiste a été dépassé... au prix de l'exclusion des activistes indigènes du processus de consultation. En effet, dès le départ, les promoteurs de la réforme ont décidé de ne pas la concerter avec les principaux leaders indigènes de l'état. Le dispositif participatif retenu (des consultations dans une vingtaine de communautés) visait à recueillir l'expérience des « vrais indigènes » (par contraste avec les « indigènes professionnels ») ; en situant l'évènement dans les communautés mêmes et non pas dans les chefs-lieux municipaux ou dans les villes de la région, l'intention était de recueillir les opinions des habitants des villages, et non pas de l'élite politisée de la société indienne. La participation est ici comprise comme une communication, directe et dépolitisée, entre les décideurs et le « peuple » indigène.

En dépit de leurs différences, ces mécanismes répondent à des objectifs similaires : donner l'impression que les réformes répondent à une « demande sociale » (de préférence non politisée) ; créer un ou des « interlocuteurs » sur lesquels l'État puisse se reposer ; mobiliser une partie pour légitimer les réformes. Dans leur ensemble, ces dispositifs de consultation de la population sont beaucoup moins dirigistes que les anciens arrangements corporatistes. Mais nulle part, ils n'ont servi d'enceinte à des accords politiques entre les représentants indigènes et le pouvoir politique. Ces outils jouent donc plus sur un répertoire « communicationnel » que de l'engagement direct des acteurs impliqués dans le processus.¹⁸ Ce dernier type d'engagement est soit évité, soit circonscrit à la participation non officielle.

La reconnaissance de la diversité : l'exemple des réformes judiciaires

Les réformes les plus ambitieuses des politiques locales de l'ethnicité ont trait à la reconnaissance des traditions indigènes dans des domaines qui sont loin d'être périphériques,

¹⁷ Lors d'une réunion du Conseil à laquelle nous avons assisté, nous avons pu observer que la trentaine de participants s'impliquait essentiellement dans la mise en œuvre des programmes de développement (distribution d'engrais, vente d'artisanat, etc.). Lorsque les discussions ont été orientées vers le projet de réforme constitutionnelle en matière indigène, aucun des membres du conseil n'a désiré prendre la parole.

¹⁸ Cf. la typologie des instruments d'action publique de Lascombes & Le Galès, *Gouverner par les instruments*, p. 361-363.

comme les élections ou la Justice. Politiques paradoxales s'il en est, puisque la modernité revient à entériner des pratiques considérées jusqu'alors comme « archaïques ». Mais comme l'ont souligné les historiens, c'est en tolérant et « subvertissant » des pratiques à la marge de la légalité que le PRI a construit sa légitimité dans les communautés rurales et indigènes au cours du XXe siècle.¹⁹ A travers l'analyse de la reconnaissance des coutumes judiciaires dans l'Oaxaca et le San Luis Potosí,²⁰ nous interrogerons le renouvellement des représentations sur la relation entre les communautés indigènes et l'État, mais également de l'État lui-même.

Comme l'a souligné Philippe Macaire dans son analyse de la réforme sur les droits indigènes dans l'Oaxaca,²¹ la reconnaissance d'un « droit indigène » se fonde sur plusieurs présupposés, que l'on retrouve tant dans l'état d'Oaxaca que dans celui de San Luis Potosí : premièrement, les traditions sont le véhicule d'un système normatif *cohérent* ; deuxièmement, Ces derniers sont spécifiques à chaque *communauté* ; troisièmement, cet ensemble de règles peut être articulé avec le droit positif. De cette articulation, dépend finalement la portée de la politique de reconnaissance. On présente ci-dessous trois éléments centraux du dispositif.

Sur le fond, la loi reconnaît que les jugements émis par les autorités communautaires indigènes, qui font référence aux normes orales acceptées par l'ensemble de la communauté, sont valides et ont une force exécutoire... sous certaines conditions. La principale d'entre elles est le respect des droits de l'homme et des garanties individuelles. Dans l'Oaxaca, les systèmes normatifs internes des communautés doivent en outre respecter la Constitution et les lois de l'État, ce qui réduit la juridiction communautaire... au rôle communément attribué à la coutume dans les pays de droit civil, c'est-à-dire ce les cas non régulés par les codes. Le domaine de la juridiction indigène est également précisé (essentiellement les matières familiales, le droit civil et les infractions mineures au code pénal). En revanche, dans aucun des deux états, les normes communautaires ne sont pas formellement homologuées ; elles conservent donc le caractère oral propre à la coutume.

En termes de processus, l'État encadre de façon subtile les pratiques communautaires. Par exemple, dans l'Oaxaca, les conditions procédurales « de base » des jugements indigènes sont précisées par la loi.²² Dans le San Luis Potosí, la supériorité du principe de conciliation sur celui de l'arbitrage est affirmée, et les peines infligées par les juge indigènes sont limitées. Dans les deux états, les juges communautaires sont considérés comme des membres du pouvoir judiciaire : faiblement dans l'Oaxaca, où la Loi reconnaît que les autorités traditionnelles sont des « auxiliaires du Ministère Public » ; fortement dans le San Luis Potosí, où il est prévu que les juges indigènes (*jueces auxiliares*) soient formés par le Conseil local de la Magistrature. Ces derniers doivent par ailleurs informer semestriellement les autorités judiciaires de leurs activités communales.

¹⁹ cf. l'article de référence de Jan Rus, "The "Comunidad Revolucionaria Institucional" : the subversion of native government in highland Chiapas, 1936-1968 ", in G. Joseph & D Nugent (dirs.), *Everyday forms of state formation. Revolution and the negotiation of rule in modern Mexico*, Londres, Duke University Press, 1994, pp. 265-300.

²⁰ Les textes législatifs de référence sont : « Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca » ; « Ley de administración de justicia indígena y comunitaria del estado de San Luis Potosí ».

²¹ Philippe Macaire, "Reconnaître les coutumes : le discours de la loi face aux enjeux locaux", *TRACE*, n° 46, 2004, pp. 121-42

²² On lit, dans l'article 38 de la loi, que les audiences seront publiques ; que la détention préventive n'excèdera pas 36 heures (ou 48 heures pour les délits) ; que le prévenu devra pouvoir communiquer avec l'extérieur (et qu'il ne devra pas être torturé...) ; que la résolution des autorités et les motifs de la résolution seront consignés par écrit.

Enfin, les lois proposent des mécanismes d'articulation entre la Justice indigène et la Justice d'État, mais avec des perspectives différentes dans chaque état. Dans l'Oaxaca, la justice communautaire est conçue comme un « premier niveau » dans la pyramide des normes juridiques²³ ; elle s'impose aux habitants des communautés indigènes ; les décisions des autorités communautaires peuvent être déférées aux tribunaux d'État. Ce système annule quasiment la portée de l'acte de reconnaissance : étant donné que la coutume indigène ne doit contrevenir à aucune loi (cf. ci-dessus), la Loi va systématiquement être préférée à la coutume dans les tribunaux d'État. Dans le San Luis Potosí, les législateurs ont préféré à cette construction pyramidale celle du choix entre deux systèmes judiciaires parallèles : celui de l'État, et la dénommée Justice indigène. Ainsi, tout indigène impliqué dans une dispute pourra choisir entre l'un des deux systèmes ; s'il choisit la justice communautaire, la décision des autorités est irrévocable (si les garanties élémentaires de la personne et les droits de l'homme sont respectés).

En résumé, l'analyse des instruments des politiques de l'ethnicité souligne que loin d'encourager l'« auto-régulation » des systèmes sociaux indigènes, les instruments des réformes analysés ci-dessus témoignent d'une recherche de nouvelles formes d'articulation de ces derniers avec le système politique. De façon plus générale, la problématique de la coordination des acteurs sociaux, politiques et institutionnels est cruciale pour la compréhension de la mise en œuvre effective des réformes législatives en matière indigène.

b) Le défi de la mise en œuvre de la loi

Les réformes législatives et constitutionnelles en matière indigène de l'Oaxaca (1998) et du San Luis Potosí (2002) sont autant des promesses de changement qu'un défi pour l'action publique. En effet, deux obstacles s'opposent à la mise en œuvre des réformes.

Le premier, d'ordre général, renvoie aux faiblesses de la Loi en Amérique Latine et au Mexique en particulier. Plusieurs facteurs y concourent : domination du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, système judiciaire corrompu et inefficace, absence d'une « culture de la loi » dans la société et dans les institutions... Non pas que la Loi n'importe pas : mais pour qu'elle devienne une référence qui norme le comportement de la majorité des acteurs sociaux, sa simple promulgation ne suffit pas. Il faut qu'elle soit investie d'une force exécutoire par une volonté politique et soit soutenue par l'action d'une bureaucratie institutionnelle puissante. Or, les agences néo-indigénistes occupent une place subordonnée dans les systèmes politiques locaux, comme nous l'avons vu ci-dessus.

La seconde difficulté est liée à la conception des réformes, qui ont pour vocation d'embrasser « l'intégralité » de la condition indigène :

- Dans les termes de la fonction publique mexicaine, ceci a été traduit par le concept de « déssectorisation » : toutes les institutions du gouvernement prennent en compte la perspective ethnique, et non plus une seule agence spécialisée.
- Dans les réformes législatives / constitutionnelles, cette ambition se manifeste par la multiplication des domaines d'application de la loi ;²⁴

²³ Macaire, "Reconnaître les coutumes : le discours de la loi face aux enjeux locaux", p. 125.

²⁴ Par exemple, dans la « loi des droits des peuples et communautés indigènes de l'état d'Oaxaca » : culture et éducation, systèmes juridiques internes, femmes, ressources naturelles, développement ; dans la loi réglementaire de l'article 9 de la Constitution de l'état de San Luis Potosí : autorités traditionnelles, justice, patrimoine historique et culturel, éducation et langues indigènes, santé, ressources naturelles, développement social et humain, crédits budgétaires destinés aux communautés indiennes...

Outre les problèmes liés à la précision, et donc à l'applicabilité des textes législatifs, force est de reconnaître que la juxtaposition d'objectifs multiples joue en défaveur d'une mise en œuvre exhaustive. On se souvient de l'analyse classique de Pressman et Wildavsky, dans laquelle les auteurs montrent que la multiplication des objectifs d'un programme (ou d'une réforme) conduit à augmenter les circuits décisionnels, ce qui complique la mise en œuvre, et l'hypothèse même de l'application de la loi.²⁵

De fait, la mise en œuvre des réformes en matière indigène est sélective : tant dans l'Oaxaca que dans le San Luis Potosí, seules certaines mesures sont réellement mises en œuvre. Il s'agit là d'une caractéristique des réformes « valises » (pensons, par exemple en France, au destin du Grenelle de l'environnement). En effet, si les réformes contribuent à créer un nouveau « climat » favorable à l'expression de la diversité culturelle, les effets d'entraînement d'un secteur à l'autre en matière indigène sont très faibles. Mais plutôt que de s'appesantir sur ce constat peu original, il nous semble plus pertinent d'interroger les conditions et les raisons de la mise en œuvre effective de certaines mesures dans l'Oaxaca et dans le San Luis Potosí.

Oaxaca : une dynamique de l'expérimentation

Dans l'état d'Oaxaca, les réformes législatives en matière indigène se succèdent à un rythme soutenu entre 1995 et 1998. Mais elles sont réalisées dans une logique d'expérimentation, sans plan d'ensemble :

- Le code pénal et la loi sur l'éducation publique ont été amendés en juin 1995
- En août 1995, le Code des institutions politiques et des procédés électoraux est réformé, reconnaissant un régime coutumier d'élection des autorités municipales.
- Le 4 juin 1998, les articles 12, 16, 94, 138 bis et 151 de la constitution sont réformés. L'état reconnaît le droit des peuples indigènes à l'autonomie et à la libre détermination (c'est le premier texte législatif au Mexique qui énonce ces droits).
- La loi réglementaire de cette réforme est votée la même année, sous le nom de « loi des droits des peuples et communautés indigènes. Elle comprend notamment un important volet sur les « systèmes normatifs internes » (≈Justice indigène)

De toutes ces mesures, c'est la réforme électorale qui a connu la mise en œuvre la plus systématique. Cette réforme reconnaît, pour les élections municipales, un nouveau régime d'élection, selon les « us et coutumes » des communautés : le vote ouvert, en assemblée, y est ainsi reconnu. Les autorités municipales élues sous cette modalité ne doivent pas nécessairement être inscrites à un parti, à la différence des élections « normales ». La réforme est approfondie en 1997, avec l'interdiction des partis politiques dans les élections coutumières. Si l'on compare cette réforme avec celles qui n'ont pas été mises en œuvre, c'est un facteur politique qui explique le destin contrasté des réformes.

Les autres réformes, et en particulier la réforme constitutionnelle et sa loi organique, n'ont pas bénéficié d'une telle dynamique de mise en œuvre. La réforme constitutionnelle est essentiellement l'œuvre du gouverneur D. Carrasco et de ses conseillers. Or, celle-ci est promulguée quelques jours avant le départ du pouvoir de Carrasco. Son successeur, José Murat, entretient de très mauvaises relations avec lui, ce qui ne l'incite pas à mettre en valeur l'œuvre de son prédécesseur. Bien que le gouvernement de l'état d'Oaxaca ait utilisé la réforme constitutionnelle à des fins de promotion politique au niveau national, ses effets juridiques internes sont nuls. Si l'on se réfère aux deux principales avancées de la réforme constitutionnelle (la reconnaissance des peuples et communautés comme des sujets de droit

²⁵ Jeffrey L. Pressman & Aaron B. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1979.

public et la reconnaissance du droit coutumier communautaire), aucune d'entre elles n'a été reconnue par le système judiciaire.²⁶

Si l'on compare la réforme électorale avec la réforme constitutionnelle pour comprendre le destin contrasté des deux réformes, c'est essentiellement un facteur politique qui ressort de l'analyse. Comme le souligne David Recondo, bien qu'issue de propositions des activistes indigènes et des universitaires, la réforme électorale prend corps grâce aux accords successifs entre les partis politiques, au sein de l'Institut Electoral (juin, septembre et novembre 1995, puis, à nouveau, en 1997), qui donnent progressivement forme à une réforme dont la formulation initiale était très elliptique.²⁷ Chaque parti escomptant que la réforme nuise directement à son adversaire le plus proche, ceux-ci deviennent, paradoxalement, les principaux acteurs d'une réforme qui va les exclure des élections dans plus des trois quarts des municipes !

San Luis Potosí : une tentative de coordination institutionnelle

Dans l'état du San Luis Potosí, le *modus operandi* des réformes est déterminé avec précision par les promoteurs : tout d'abord la réforme de la constitution locale, puis, l'adoption de la loi réglementaire relative à cette réforme, et, enfin, la transformation progressive de la législation de l'état vers une orientation « multiculturelle ». Jusqu'à présent, seule la Loi de Justice indigène a été adoptée par le Congrès local en 2006.

Les réformes du San Luis Potosí étant beaucoup plus récentes que dans l'Oaxaca, nous ne disposons pas d'un recul suffisant pour évaluer définitivement les changements que ces réformes ont entraînés. Nous nous contenterons donc de relever les « tendances » indiquant des transformations institutionnelles consécutives aux réformes.

Tout comme dans l'état d'Oaxaca, les conditions pour la mise en œuvre des dispositions de la réforme indigène ne sont pas optimales. En effet, en septembre 2003, un nouveau gouverneur rentre en fonction. Cependant, cette rupture n'a pas les mêmes effets que dans l'Oaxaca, car les promoteurs de la réforme (un petit groupe d'« experts néo-indigénistes » selon la typologie exposée ci-dessus) ont mis en œuvre une stratégie de coordination institutionnelle avant même que la réforme ne soit adoptée. Ils ont associé des membres des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire à l'élaboration de la réforme de 2002. Les promoteurs de la réforme étaient conscients qu'une partie de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle reposerait sur les juges et les procureurs, pour la reconnaissance des systèmes juridiques coutumiers²⁸. Ils ont donc associé les plus hauts responsables du pouvoir judiciaire de l'état à la rédaction de la réforme constitutionnelle, dans l'objectif de la faire connaître (et accepter) par ces derniers. De fait, le Tribunal Suprême de l'état de San Luis Potosí a prolongé en 2006 le cycle des réformes avec une nouvelle loi sur la Justice indigène, dont les perspectives de mise en œuvre semblent assez favorables. Le coordinateur de la « Commission de Justice Indigène » du Tribunal Suprême de Justice de l'état affirmait, au lendemain du vote de la loi, que des

²⁶ En ce qui concerne le caractère des communautés de droit public, des activistes de l'organisation SER ont invoqué la loi en 2001 pour que les communautés puissent ester en justice comme des sujets de droit public. Mais cette qualité n'a pas été reconnue par les juges fédéraux ; Quant à la reconnaissance du droit coutumier, il existe un désintérêt et une ignorance des juges et des procureurs de l'état en la matière, comme le reconnaissait en 2001 le Ministère local des affaires indigènes de l'état. De plus, les autorités traditionnelles, qui sont sensées être les principaux bénéficiaires de cette loi, ne sont parfois ni au courant, ni convaincues des bienfaits de la loi.

²⁷ Recondo, *État et Coutumes Électorales dans l'Oaxaca*, op. cit.

²⁸ Plusieurs ont une expérience non négligeable du pouvoir judiciaire : l'un d'entre eux a dirigé le département de Justice indigène de l'INI ; l'autre a travaillé comme avocate d'office pour le Tribunal Suprême de Justice du San Luis Potosí ; un autre, enfin, est un avocat reconnu dans l'état.

ressources seraient dégagées pour former les juges généraux à la problématique indigène et aux nouvelles dispositions de la loi.

Cette analyse du processus de mise en œuvre peut être victime de l'illusion rétrospective dénoncée par Pascale Laborier (soit encore, le fait d'attribuer, sur la base des témoignages a posteriori des principaux acteurs, des intentions et des valeurs qu'ils n'avaient pas dans le cours de l'action).²⁹ Sans doute y avons-nous succombé ; la mise en relief de la partie stratégique du comportement des promoteurs de la réforme ne doit pas faire oublier la multiplicité des tâtonnements, improvisations et arbitrages inhérents à toute réforme législative. Dans ce cas précis, elle est néanmoins essentielle pour comprendre les ressorts de la mise en œuvre. Si l'on monte en généralité et qu'on la compare avec la réforme électorale de l'état d'Oaxaca, elle illustre l'importance des accords préalables entre les pouvoirs et acteurs institutionnels qui joueront selon les nouvelles règles édictées par la réforme ; le rôle des « entrepreneurs » des réformes consiste à faire évoluer les préférences de ces acteurs. Ainsi, même dans un champ aussi peu institutionnalisé que celui des politiques de l'ethnicité, les institutions politiques officielles sont des acteurs déterminants, dans la mesure où les décisions adoptées doivent être fondées sur des accords résultant de la convergence des préférences de ces acteurs.

Conclusion

En étudiant les nouvelles politiques locales de l'ethnicité, « action publique improbable », nous avons souligné les difficultés qu'impose la tradition bureaucratique mexicaine à l'action publique locale : la faiblesse de l'instrument légal ; les ruptures entraînées par l'alternance au pouvoir ; les difficultés de mise en œuvre d'une politique « intégrale » ; et enfin, le handicap que représente l'absence de transferts financiers aux gouvernements d'état dans ce domaine spécifique. Mais en révisant les différentes expériences locales, la question est apparue sous un jour nouveau. De façon quelque peu cavalière, on pourrait dire que l'on trouve beaucoup de « public » et peu « d'action » dans ce champ d'action publique.

Beaucoup de public, car les politiques de l'ethnicité se développent dans le cadre de champs très dynamiques, dans lesquels la société civile se mobilise, les gouvernements locaux font preuve d'un véritable effort pour singulariser leurs réformes, d'où un ensemble de processus de consultation, d'échanges politiques, de médiatisation des réformes, etc. Ces réformes permettent aux gouvernements des états de s'affirmer non plus seulement comme des acteurs administratifs mais aussi comme des acteurs politiques de l'action publique, au service d'une certaine « vision du monde ». Le moteur de l'innovation dans le champ des politiques de l'ethnicité se trouve au niveau des états, dans l'interaction entre les pouvoirs formels des gouvernements d'état, les activistes indigènes et les experts.

Peu d'action, dans le sens où la plupart des dispositions des réformes ne sont pas appliquées ou tombent rapidement dans l'oubli, à l'exception de quelques rares mesures (comme les élections municipales coutumières dans l'Oaxaca). On peut expliquer cette faible activité par plusieurs facteurs : les éléments d'inertie rappelés ci-dessus y contribuent en partie, ainsi que le caractère politique de réformes qui jouent plus sur les symboles du pouvoir que sur les modalités de l'action publique. Mais on doit également relier ce constat à une analyse globale,

²⁹ Pascale Laborier, "L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique?" *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 73-113

liée aux limites de « l'État mobilisateur »,³⁰ dont les techniques sont plébiscitées par les gouvernements locaux sous toutes les latitudes. On décèle effectivement une tendance où les mobilisations territoriales contribuent essentiellement à créer... de la mobilisation territoriale.³¹ Au Mexique, cette tendance se traduit par plusieurs déclinaisons de l'ancien répertoire corporatiste, sur un mode néanmoins plus pluraliste que par le passé. Dans le domaine particulier des politiques de l'ethnicité, ce deuxième paradoxe contribue à figer les positions d'acteurs pourtant extérieurs au champ de la politique institutionnelle, qui n'ont pas la possibilité de rétroagir sur les règles qui organisent les politiques de l'ethnicité, même lorsque celles-ci sont ineffectives

³⁰ Lascoumes & Le Galès, op. cit., p. 361.

³¹ Cf., par exemple, les textes réunis par Emmanuel Négrier & Bernard Jouve (dirs.), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*", Paris, L'Harmattan, 1998