

LE LOCAL EST-IL DÉMOCRATIQUE ? Définition de l'intérêt partagé et pratique civique dans une communauté villageoise mexicaine

*Marielle PEPIN LEHALLEUR
CNRS/IHEAL-CREDAL*

Le local est-il démocratique ? La question vaut d'être posée tant il semble naturel de parler de démocratie locale et d'en faire une condition préalable ou d'accompagnement d'un développement harmonieux, ou encore son produit attendu (Sautter 1993). Postuler une relation positive entre processus de développement et démocratisation revient à demander au local d'assumer de nouvelles fonctions dans la mise en valeur de ressources jusqu'alors mal orientées ou négligées, à travers le renforcement de relations horizontales – entre citoyens et plus particulièrement entre voisins – lesquelles viendraient contrebalancer d'anciens rapports verticaux ou s'y substituer. C'est donc dans un nouveau rapport de forces que le développement associé à la démocratisation prétend placer le local face à ce qu'on appellera le global, pour indiquer plutôt un rapport d'échelle avec l'entité plus vaste dont il relève, ou le central, pour préciser que cette inclusion est corollaire de la soumission à un pouvoir. Mais le local lui-même est structuré et ne se résoud pas dans cette définition relative, dans une position terminale.

La proximité spatiale est volontiers mise en avant pour alléguer de la proximité sociale, et on attend de meilleurs choix, mieux informés, plus respectueux de la variété et des spécificités, de la part de décideurs et responsables ancrés au niveau local. Mais aussitôt surgit l'image classique du cacique et de ses dépendants, de l'homme fort et de l'intermédiaire d'autant plus capable d'imposer un détournement des volontés locales qu'il en est proche. Des images que l'on associe au local avec autant de force que celle de la revendication de catégories sociales émergentes exigeant un nouveau rapport au pouvoir.

Le local fait à la fois référence au traitement qui est réservé, dans une société donnée, aux rapports de proximité, à l'éloignement du pouvoir, et à la diversité qui caractérise, d'un lieu à un autre, ces rapports. La place accordée au local dans un système social n'est pas anecdotique mais révèle ce que l'on attend respectivement des relations horizontales ou asymétriques, de l'union des volontés ou de la contrainte pour assurer son bon fonctionnement. Mais ces notions bien abstraites ne précisent pas quels sont les terrains des inégalités ni comment se définissent les objectifs communs susceptibles de les dépasser.

Un intérêt supérieur n'est pas formulable *a priori*, si ce n'est par ceux qui détiennent ou conquièrent les moyens de le conduire. La participation du plus grand nombre aux décisions, accouplée à la représentativité de tous – c'est-à-dire l'acceptation consentie de la prépondérance majoritaire – supposent que soient dites les différences et les contradictions. Si la démocratie passe par l'explicitation des termes du conflit, l'appel au local ne peut trouver réellement satisfaction qu'à condition de dévoiler le caractère antagonique du jeu social (Schnapper 1994).

La revendication locale semble frappée d'évidence du moment même qu'elle est énoncée. Elle-même procède pourtant de la même opération de généralisation d'un intérêt dominant que celle contre laquelle elle s'insurge quand le centre, la capitale, ceux d'en-haut confondent

sous le vocable national les diversités régionales, culturelles ou sociales. La protestation porte autant sur le manque de justesse de l'évaluation que sur la faute de justice. Si les protestataires font appel au principe de subsidiarité et affirment qu'il serait plus judicieux de prendre telle décision au niveau local, c'est, d'une part, que dans leur esprit il est possible de définir à ce niveau des critères collant de plus près à un intérêt collectif identifiable. Mais c'est aussi qu'ils estiment celui-ci suffisamment proche de leurs propres intérêts pour s'y sentir inclus.

Alors que l'organisation du bal du quartier peut être une affaire aussi importante que le processus électoral, les arrangements territoriaux négociés entre voisins plus légitimes qu'un hypothétique cadastre, la pression de la parentèle pas moins contraignante qu'un droit écrit, la pratique civique au quotidien doit ouvrir sa voie entre les projets concurrents de voisins partageant le même espace. La distance du pouvoir central, la proximité des partenaires peuvent-elles favoriser leur accord ?

Appartenance et adhésion

La proximité sociale se manifeste plus dans l'allégeance à des normes partagées que par une quelconque homogénéité des membres de la collectivité qui ne peut être perçue que de l'extérieur. Elle est affaire d'acteurs et de leur tension vers des objectifs qui se rejoignent, plus que de caractères définis en soi.

Dans les groupes locaux de type communautaire où l'appartenance est vécue comme "naturelle" et où les relations sont réputées réciproques, les décisions recueillent généralement un consensus très large du moment qu'elles sont prises par les personnes qui en ont la fonction légitime. Ajoutons qu'elles sont souvent peu discutées. Cette légitimité paraît impliquer la capacité de choisir ce qui convient à l'ensemble, une qualité qui émanerait en quelque sorte du processus de sélection lui-même plutôt qu'il n'appartiendrait à l'individu. Les communautés régies par les règles de la solidarité valorisent la dette morale contractée envers les anciens, envers les générations antérieures et tous ceux qui ont précédé les autres membres du groupe dans le sacrifice de leur temps et de leurs efforts pour le soin des affaires collectives. On répond à leur don par la déférence et l'obéissance, et l'on contribue à la pérennité de l'échange et à la reproduction du groupe en assumant à son tour la responsabilité qui obligera les générations suivantes.

Le respect de l'autorité sur les cycles étendus dans le temps du don et du contre-don est largement impersonnel. Ceci donne d'autant plus de consistance à la tradition qui symbolise le groupe et apparaît comme sa garantie. Ce qui n'empêche nullement cette tradition de se modifier mais fournit aux membres de la communauté la raison nécessaire pour inscrire leurs propres besoins dans les visées collectives.

Il est d'autres fonctionnements qui relèvent plutôt de l'association et d'une définition prospective des intérêts communs. Que le contrat qui les fonde soit dûment explicité ou l'adhésion plus intériorisée, ces organismes vivent sous le signe de la négociation. Des objectifs sont certes proclamés, mais seule l'interaction des membres leur donne vie. C'est elle qui conduit à la formulation, toujours soumise à révision, d'un intérêt "général" qui reflète surtout la vision des membres les plus disposés à lutter pour leur projet.

Egalitaire dans son principe, l'appartenance à un groupe issu d'un pacte reste virtuelle tant qu'une participation active ne vient pas pousser de l'avant les objectifs particuliers de l'acteur. Ainsi, sa participation est nécessairement, et tout en même temps, aspiration à imposer sa voix dans le concert des intérêts particuliers, aspiration à entrer dans la concurrence pour marquer les frontières vives du groupe et de son action. La participation publique dans un groupe non communautaire, sujet à négociation, signifie donc exercer une certaine étendue de pouvoir au sein du groupe et entrer en confrontation avec ses interlocuteurs extérieurs.

Peut-on distinguer, dans ces deux contextes, ce qui fonde le droit et le devoir de participation ? En contraste avec une organisation communautaire, où le moment de prendre sa part de responsabilité dépend d'un statut acquis (longuement accumulé), la compétition pour l'exercice du pouvoir dans le cadre d'une organisation contractuelle est ouverte. Elle répond surtout à la capacité relative des concurrents de proposer une finalité particulière suffisamment large et pertinente pour qu'un grand nombre d'affiliés s'y trouvent mobilisés. Une légitimité virtuelle, en quelque sorte, qui ne se confirmera, éventuellement, qu'a posteriori.

Le groupement communautaire se réalise sur la base de nombreux acquis préalables. Ceux-ci forment le terreau d'un sentiment d'appartenance et de normes non dites partagées, qui hiérarchisent les objectifs des membres de la communauté et se matérialisent en quelque sorte "spontanément" dans les décisions que prennent en son nom les guides du groupe. Le moment crucial est donc celui où ces dirigeants sont désignés et investis de légitimité. Dans la réunion de volontés sur une base contractuelle, c'est au contraire au moment de prendre chaque décision que sera évaluée, et peut-être remise en question, son adéquation aux visées fondamentales des membres de l'association.

On trouve ces deux perceptions de l'être-ensemble et de ce qui doit conduire l'action commune dans les collectivités locales. Le rapport au territoire en est souvent la raison d'être, l'acte fondateur, et sa gestion, le principal enjeu. Une gestion dans deux directions, qui doit réguler les affrontements comme les accommodements de tous ceux qui, à divers titres, prétendent à l'usage de l'espace local pour satisfaire leurs propres besoins, et qui, dans le même temps, déborde le cadre du groupe lui-même et inscrit les contradictions locales dans le jeu des pouvoirs qui le dominent.

Autoritarisme communautaire ou démocratie en différé ?

A El Tigre, petit village campé au fond d'une vallée de montagne de l'état du Tamaulipas au nord-est du Mexique, Don Juan est, parmi les anciens, un homme respecté. Encore assez vert pour travailler ses champs, il est à la tête d'une grande famille de sept hommes et quatre femmes, tous mariés à des gens du village ou des environs proches.

Le fils aîné est établi au village et titulaire d'une parcelle *ejidale*¹. Rosalio, 51 ans, estime que son temps est venu de briguer la présidence du Commissariat de l'*ejido*, la charge la plus élevée au niveau de sa petite communauté. Il a déjà assumé différentes fonctions locales et s'est récemment mis en avant dans des commissions auprès d'hommes politiques importants. Quelques *ejidatarios* lui offrent leur soutien. Son père n'approuve pas la candidature non encore déclarée de Rosalio car il s'appuie sur des *ejidatarios* qui, comme lui, se sont ralliés au PAN (Parti d'Action Nationale) lors des élections municipales précédentes, en opposition au PRI (Parti Révolutionnaire Institutionnel, au pouvoir depuis soixante ans) dont le candidat à la mairie, notoirement corrompu, était d'ailleurs issu de leur propre *ejido* et ennemi de la famille.

Cinq personnes viennent un soir trouver Don Juan pour lui soumettre une liste de trois candidats (aux postes de président, secrétaire, trésorier du Commissariat). Il accepte d'appuyer

¹ L'article 27, aujourd'hui réformé, de la Constitution proclamée en 1917 inscrivait dans la légalité le principe social de "la terre pour qui la travaille" au nom duquel s'étaient soulevés beaucoup de paysans, en particulier les zapatistes. Les groupes de paysans (de 10 à quelques centaines) qui recevaient à titre collectif une terre préalablement expropriée (grands domaines) ou une terre nationale en étaient conjointement tenanciers et non propriétaires. C'est l'*ejido*. Le droit d'usage individuel sur une parcelle agricole était transmissible sans division, de préférence au sein de la famille. Elle ne pouvait être ni vendue ni hypothéquée. Ces règles, malgré de multiples entorses, sont restées en vigueur jusqu'en décembre 1991. La réforme de l'article stipule la fin des distributions de terre et prévoit la possibilité pour les *ejidos* qui le voudraient majoritairement de diviser leurs terres et de les transformer en propriétés librement aliénables.

la liste à condition de remplacer le candidat au secrétariat par son fils, si celui-ci en est d'accord. Malgré sa réticence initiale, Rosalio se rallie rapidement à la proposition. La liste est élue à main levée quinze jours plus tard à l'Assemblée de l'*ejido*.

Ainsi Rosalio a préféré reconnaître l'autorité de son père et la valeur de la concertation réalisée entre quelques hommes de poids. En faisant le choix d'un jeu communautaire, il renforce sa légitimité telle que la définit le critère local. Outre ses qualités propres, il montre sa disposition à rechercher le consensus plutôt que la compétition. Son respect pour son père le pousse de l'avant et ne l'accable pas (il aurait pu obéir en se retirant sans rendre publique sa candidature). Mais il lui faut, pour cela, sacrifier son ambition personnelle et rompre symboliquement avec les soutiens dont il disposait à titre privé dans l'*ejido* et à Ocampo, le chef-lieu du municípe.

Ces appuis sont d'ailleurs la raison affichée pour laquelle son père a refusé tout d'abord de le soutenir puis l'a contraint à une autre alliance. Celle que Rosalio avait nouée s'écartait des trois sources d'autorité légitime : à Ocampo, celle du parti au pouvoir, le parti-gouvernement; dans l'*ejido*, celle des anciens capables de négocier la bonne entente du village; et dans sa propre famille, celle de son père.

Représentativité négociée

La tentative avortée et récupérée de Rosalio met en lumière la relation fonctionnelle entre ces trois sphères. L'alliance qu'il a établie sur une base personnelle, indépendante de la filière que prescrit la communauté, aurait interrompu le système général de réciprocité qui assure dans le temps la répartition des fonctions de pouvoir entre les familles.

Les anciens jouent un rôle-clé de démarchage, de négociation entre les familles qui comptent des hommes de qualité de la classe d'âge requise. L'occasion se représente tous les trois ans et il ne peut y avoir deux réélections consécutives. Une candidature individuelle comme celle de Rosalio fait fi de toutes ces précautions. Elle pose une alternative à la reconnaissance de la dette comme source de légitimité en s'appuyant sur une alliance conclue de façon autonome avec un pouvoir extérieur. Le mode d'insertion de la communauté dans le système politique est ainsi remis en question.

Mais le processus de sélection des dirigeants de l'*ejido* que l'idéologie locale présente comme une affaire interne, discrètement négociée entre les familles, apparaît aussi, à la lumière du compromis finalement scellé au nom du respect des anciens, comme le résultat d'un calcul qui prend en compte l'affermissement des relations avec différentes sources de pouvoir extérieures.

Les règles du jeu territorial

En effet, que le soutien de Rosalio se situe au sein du PAN n'est pas indifférent dans la conjoncture agraire nationale. Ce parti s'est toujours déclaré favorable à la clôture des distributions de terre et à un desserrement significatif du statut d'inaliénabilité de la parcelle *ejidale*, voire, de façon plus discrète, à sa privatisation. Tandis que beaucoup de militants du PRI et de hiérarques mineurs s'en inquiétaient. A l'heure où la réforme de l'article 27 de la Constitution établit dorénavant la légalité de ces deux processus, et que les officines du ministère correspondant mettent en place les procédures d'arpentage et de reconnaissance des limites des parcelles, l'invitation faite à un villageois proche du PAN de participer aux structures de décisions de l'*ejido* indique une volonté d'ouverture à différentes influences.

La réforme de la législation agraire marquera nécessairement le point de départ d'une nouvelle histoire à El Tigre, comme dans les autres *ejidos*, même si des effets spectaculaires ne sont pas immédiatement visibles. Au-delà ou en-deçà des possibilités éventuellement offertes à des personnes étrangères à l'*ejido* d'y pénétrer et d'acquérir partie de ses terres, ce sont les règles de l'échange interne, la négociation des limites de ce qui tombe sous le coup de la décision collective, l'ampleur et la teneur des rapports avec les autres habitants non *ejidatarios* du village qui seront modifiées.

Les terres de l'*ejido* s'étagent sur la pente qui ferme un vallon cerné de hauteurs boisées. Les terres du versant, les plus fertiles, les mieux orientées, arrosées et bien drainées, sont encloses d'un long muret de pierre qui les protège, depuis l'époque de l'hacienda, du bétail en libre pâture. Les premières familles y ont choisi leurs parcelles, puis ont rétréci quelque peu leur part pour permettre à une quinzaine de leurs fils adultes de recevoir, eux aussi, un titre agraire. Par ailleurs, deux cents hectares de surface plane défrichés au tracteur en 1979 par la banque agricole au bas du village sont cultivés en commun, avec des résultats très médiocres car la terre s'inonde.

Au cours des ans, la répartition des terres a été intensément remaniée, ajustée aux besoins des familles et de leurs générations montantes, grâce à de nombreuses transactions internes. Echanges, révision des répartitions entre le collectif et les terres encloses, prêts de petites parcelles aux jeunes couples ou association précoce au travail contre promesse d'héritage (par voie masculine ou féminine) sont négociés entre familles d'*ejidatarios* puis portés à la connaissance de l'assemblée. En revanche, les *vecinos* ou paysans qui vivent au village mais n'ont pas de droit agraire, sont maintenus en dehors des accords fonciers. Les contrats de métayage, légalement susceptibles de leur ouvrir un accès temporaire à la terre *ejidale*, sont toujours limités à deux ans et doivent être soumis au préalable à l'assemblée.

La stratégie des anciens consiste à assurer leurs vieux jours en retenant jusqu'au bout le titre agraire qui leur donne autorité, tandis que les familles nombreuses cherchent à "placer" leurs enfants et à occuper toutes les possibilités d'accès définitif ou précaire aux parcelles. Des choix sacrifient certains individus et écartent les *vecinos* sans famille au village pour garantir que le plus grand nombre possible de fils d'*ejidatarios* voient leurs droits préservés.

La nouvelle loi agraire met en question les équilibres négociés dans cette dynamique de transmission protectrice mais restrictive. La soumission des individus aux logiques familiales, celle des familles moins nombreuses et puissantes à celles qui le sont plus, risque d'être estimée sans objet face à la possibilité, encore hypothétique, d'effectuer des transactions commerciales.

D'autres considérations peuvent conduire à faire un accueil favorable à la privatisation mercantile de l'*ejido*. A El Tigre, quelques *ejidatarios* convaincus de malversation vis-à-vis du programme Solidarité, et qui ont bénéficié de la solidarité forcée de leurs voisins, se verraient de toute évidence très satisfaits d'échapper définitivement à leurs obligations communautaires et prônent l'accélération des procédures pouvant conduire à la mise en vente des parcelles.

Les dimensions variables de la communauté

Mais la prééminence des anciens et des intérêts de certaines familles dans le jeu foncier heurte également le sentiment grandissant de légitimité qu'ont acquis de jeunes adultes, *vecinos* et *ejidatarios*, qui se sont investis activement dans la réfection des bâtiments de l'école primaire, la mobilisation de comités pour l'installation de l'eau courante et l'amélioration de la voirie, la création d'un magasin coopératif de produits de consommation

courante fièrement appelé “*Flor de juventud*” (“Fleur de la jeunesse”). Pour leur part, un grand nombre de femmes de tout âge ont contribué au financement d'un moulin à maïs en organisant des ventes de *tamales* et autres mets préparés, et continuent d'en assurer la gestion.

Ceux qui mènent de telles actions et contribuent de façon si évidente à améliorer les conditions de vie communes appartiennent justement aux catégories de personnes qui participent le moins aux décisions de l'*ejido*. Rosalio y a pris en son temps une part active et sa présence au commissariat de l'*ejido* est regardée comme un élargissement de la représentativité des intérêts de la jeunesse et des actions associatives au sein de la communauté villageoise.

Dans les discussions animées où l'on envisage les différentes possibilités qu'ouvre la nouvelle réglementation agraire, il se montre partisan d'affecter les terres d'usage commun – c'est-à-dire les terres *ejidales* non parcellaires, les friches et les prés qu'utilisent aujourd'hui librement et sans contre-prestation les *ejidatarios* ayant quelque bétail – à des entreprises productives collectives auxquelles participeraient les *vecinos*. Une option qui suscite la controverse sur la prééminence de la communauté *ejidale* originelle ou le bien-fondé de son extension aux *vecinos*, sur la sécurité qu'offrent aux familles la tenure et la gestion collectives ou sur les risques de se lancer dans une entreprise extra-agricole. Les questions, au fond, ne sont pas très différentes de celles qui se posaient auparavant à l'*ejido*. Mais elles suscitent à présent un débat d'autant plus animé que désormais ont voix au chapitre les personnes qui, à défaut de pouvoir alors parler au nom de leur famille, en restaient exclues.

Il n'échappe à personne que les nouvelles règles agraires donneront matière à repenser la répartition des pouvoirs dans le village. Entre les négociations menées par un nombre réduit de porte-voix chargés de définir l'intérêt général et les tentatives individualistes de caler le pouvoir sur des rapports marchands, s'ouvre la possibilité, soutenue par Rosalio, de rompre certains cloisonnements internes en ouvrant de nouveaux champs d'action collective et de décision aux personnes désireuses de s'y investir.

Le vote, entre jeu et engagement civique

La candidature de Rosalio a imposé la réalité d'une alliance nouée en dehors du rapport global d'inclusion de la communauté dans le système de pouvoir. Perçue d'emblée comme une menace pour les relations de l'*ejido* avec la municipalité, elle pose le “risque”, au plan intérieur, de transformer les préférences électorales que chacun peut avoir à titre privé en véritables choix, portant à conséquences au sein de la communauté.

A El Tigre, les gens participent aux élections nationales et municipales. Ils votent massivement pour le PRI, les femmes comme les hommes. Aux dernières élections présidentielles, il y a eu près de deux cents voix pour le PRI, mais aussi, ce n'est pas négligeable, douze pour le PAN, trois pour le PRD (Parti de la Révolution Démocratique). Si cela se sait, ce n'est pas parce que les résultats ont été proclamés – les voix de El Tigre ne peuvent pas être décomptées séparément puisque trois autres *ejidos* et un quartier d'Ocampo sont enregistrés sur la même liste² – mais parce que les gens le disent et organisent même un simulacre de vote entre eux. Il y a plus amusant : des courses de fourmis, où chacune représente un candidat à la Présidence, au cours desquelles des paris sont lancés.

² En réalité, deux listes (Sections électorales n°0908-B et 0908-C, municipale de Ocampo, Tam.) où les électeurs de tous ces lieux sont distribués par sexe. Depuis quinze ans, hommes et femmes votent donc chacun de leur côté mais dans un accord remarquable. Aux élections de 1994, les femmes ont néanmoins voté un petit peu moins pour le PRI et un petit peu plus pour le PRD et le PPS.

Les préférences de chacun sont donc exprimées. Traduites en votes face au pays, et réduites à un jeu au sein du village. Les opinions et l'acte électoral relèvent d'une sphère politique nationale où la participation est, par loi, individuelle. Mais on juge qu'elles doivent être distinguées et gardées à distance de l'action civique tenue pour véritable et importante qui touche à l'organisation de la réciprocité au sein de la communauté.

La récupération de la candidature de Rosalio et sa nomination au sein du commissariat assignent pourtant une nouvelle légitimité à l'option partisane individuelle dont on espère après tout faire bénéficier l'*ejido*. Dès à présent comme, peut-être, au futur, pour les *vecinos*, semble se profiler l'idée que la pratique civique pourrait s'exercer dans divers espaces politiques articulés, distincts mais en prolongement les uns des autres. Don Juan souligne volontiers qu'il a cessé d'indiquer à ses fils pour qui ils doivent voter.

La présence de Rosalio au sein de l'équipe dirigeante marque la fin de l'époque où il était plus important de choisir un "bon" dirigeant que de se préoccuper pour les décisions à prendre. Au moment où l'existence d'une communauté de résidence qui déborde l'*ejido* prend consistance politique, l'arrivée au commissariat d'une personne qui bouscule quelque peu ses critères traditionnels de recrutement confirme qu'il est dorénavant perçu comme nécessaire de reconnaître les nouveaux territoires et d'explicitier leurs enjeux. Dès lors que la convergence des intérêts locaux n'est plus assumée comme un *a priori*, elle peut devenir un objectif, ou être récusée. Le processus ouvre la collectivité à de nouvelles alternatives et l'expose à d'autres dangers. A partir de quoi il devient légitime – et nécessaire – de prendre position dans le débat interne comme dans celui qu'animent les forces politiques qui agissent au niveau national.

Bibliographie

SAUTTER, G., 1993, "Vers une démocratie des espaces ?", *Parcours d'un géographe*, Ed. Arguments, Paris, pp.132-150.

SCHNAPPER, D. 1994, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, Paris.

WILSON, F. and F. STEPPUTAT (ed) 1994, *People in Politics. Debating Democracy in Latin America*, Centre for Development Research, Copenhagen.