

# La municipalisation de la gouvernance locale autochtone en Amérique latine

Par **Araceli Burguete Cal y Mayor**, Professeure, Centre de recherches et d'études supérieures en anthropologie sociale (CIESAS-Sureste), San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, Mexique • [araceli\\_burguete@yahoo.com.mx](mailto:araceli_burguete@yahoo.com.mx)

*Traduit de l'espagnol*

En Amérique latine, les populations autochtones conservent des formes d'autogouvernance régies selon leurs propres systèmes normatifs qui s'inscrivent dans un cadre culturel spécifique. Ces formes de gouvernance autochtone ne suivent pas un dessein unique; elles sont aussi diverses que la réalité dans laquelle chacune d'elles se développe, dans un contexte où se croisent de multiples ambitions, relations et hybridations. En plus de cinq siècles d'existence, la gouvernance autochtone a été contrainte en permanence de s'adapter, au rythme de son dialogue tendu avec les transformations de son environnement. La clef de la survie des populations autochtones réside dans une stratégie réfléchie de maintien de leur singularité en tant que sociétés distinctes. Actuellement, la gouvernance autochtone évolue simultanément entre la continuité et l'innovation. Ce dualisme s'exprime d'une part dans l'acceptation des institutions gouvernementales imposées (comme reliquat de la situation coloniale), mais d'autre part dans la capacité à les « recréer », pour les cannibaliser, au moyen de processus complexes d'appropriation qui résultent de la volonté de ces populations de préserver leur différence.

Lors des trente dernières années, la gouvernance autochtone a subi les effets des virages abrupts pris par les États nationaux latino-américains à la suite des réformes, de la mondialisation et de l'expansion du capitalisme néolibéral. Dans ce contexte, les gouvernances locales autochtones ont connu en

Amérique latine de nouveaux processus de municipalisation enchâssés dans des politiques régionales de décentralisation et de démocratisation. Cette néomunicipalisation a été le moyen pour l'État réformé d'accroître sa présence, d'élargir ses compétences et son aptitude à réglementer dans des régions autochtones où il avait été jusque-là déficient ou carrément absent.

Au cours des décennies 1980 et 1990, la majorité des nouveaux gouvernements démocratiques d'Amérique latine ont souffert radicalement d'inefficacité économique et ils ont apporté une réponse insuffisante aux problèmes de la société (Cavarozzi, 1991). Des luttes sociales s'en sont suivies, rejetant les mesures d'ajustement structurel et luttant pour la démocratisation des pays de la région. L'émergence de ces mouvements dans pratiquement tous les pays de la région, avec leurs conséquences sur la stabilité économique, a plongé « le politique » dans une crise qui a entraîné une révision des stratégies globalisantes, ouvrant ainsi la porte à une « seconde génération » de réformes qui visaient cette fois la restructuration et le renforcement de l'organisation administrative (Andara, 2007).

Les mouvements autochtones ont également été présents dans les combats contre les dictatures et les gouvernements autoritaires. Qualifiés d'« identitaires » ou d'« émergence autochtone », refusant les politiques intégrationnistes et dénonçant la non-reconnaissance de l'alternative qu'ils représentaient, ils furent, des années 1970 à nos jours, d'importants acteurs des processus de démocratisation du continent. Ils se montrèrent déterminés en tentant de se défaire de la conception d'un État-nation monoethnique, proposant et soutenant des réformes législatives en vue de la reconnaissance de leurs droits spécifiques, en tant que peuples autochtones, dans la perspective d'un

nouvel État plurinational. Ils se sont insurgés contre l'inexorable disparition à laquelle ils avaient été condamnés par les projets nationaux prenant appui sur le paradigme « un État – une nation – un peuple » (Bengoa, 2000 ; León, 1994).

Les revendications des autochtones ont été (partiellement) écoutées, au point d'entraîner, dans tous les pays latino-américains, la mise en œuvre de réformes législatives reconnaissant la diversité culturelle de leurs sociétés. Ainsi, le multiculturalisme, nouvelle politique remplaçant le vieux paradigme intégrationniste, a permis aux autochtones d'être représentés dans les gouvernements autonomes locaux, à condition que ce soit à la suite d'une élection, dans le cadre de la démocratie électorale, et que leurs leaders aient le profil pour mener prioritairement des politiques sociales ainsi que d'autres politiques propres au néo-institutionnalisme. Les intéressés ont réagi diversement à ce nouveau paysage.

D'un côté, la néo-municipalisation a eu pour résultat la consolidation du pouvoir des acteurs sociaux autochtones en favorisant leur participation aux décisions politiques dont ils avaient été exclus auparavant. Dans cette perspective, certains acteurs ont œuvré avec obstination pour mieux intégrer l'institution administrative. À l'inverse, d'autres ont refusé ce genre de compromis en n'adoptant pas le nouveau concept municipal qualifié par eux de néolibéral. Ils ont conçu de nouvelles stratégies politiques visant l'autonomie et la « communalisation » de la gouvernance autochtone, c'est-à-dire la revitalisation de leurs propres institutions, celles des origines, comme l'*ayllu*<sup>1</sup> ou encore le *cabildo*, un conseil municipal autochtone de la période coloniale. C'est donc dans l'espace communal que se poursuit leur résistance, car c'est là que se nidifie aujourd'hui la stratégie de construction d'« interstices autonomes » (Burguete, 2008).

La présente contribution a pour objectif de rendre compte de ces processus. Dans la première partie, nous définissons le concept de peuple autochtone et présentons une approximation statistique sur son importance en Amérique latine. La deuxième partie est une réflexion sur trois moments historiques différents de la municipalisation de la gouvernance autochtone. Avant de conclure, nous analysons dans une troisième partie quelques conséquences de la politique de l'heure, appelée néo-municipalisme dans les régions autochtones, ainsi que des stratégies des autochtones pour les minimiser.

## ■ LES POPULATIONS AUTOCHTONES EN AMÉRIQUE LATINE

Bien qu'aucun consensus sur les chiffres n'ait été atteint, les estimations des statisticiens identifient comme autochtones, en Amérique latine, plus de 34 millions de personnes (12,76 % de la population totale de la région) réparties dans 21 pays et appartenant à plus de 522 groupes ethniques qui parlent 420 langues. Les caractéristiques démographiques et notamment la proportion par rapport à la population nationale varient d'un pays à l'autre. Comme l'illustre le tableau qui suit, en Bolivie (56,80 %), au Guatemala (43,80 %) et au Pérou (40,80 %), les autochtones représentent la moitié ou presque de la population. En Équateur, ils représentent encore 29,50 % de la population, mais seulement 0,20 % de celle du Brésil même si on relève dans ce pays une grande diversité ethnolinguistique (247 langues), ce qui tend à prouver la faiblesse en nombre de certains groupes. Au Mexique, on estime les locuteurs de près de 60 langues autochtones différentes à 14,20 % de la population.

---

<sup>1</sup> Communauté formée de plusieurs familles, dont les membres considèrent qu'ils tirent leurs origines des mêmes racines [NDLR].

## L'IMPORTANCE DE LA POPULATION AUTOCHTONE PAR RAPPORT À LA POPULATION TOTALE AU MEXIQUE ET DANS LES PAYS SUD ET CENTRAUX AMÉRICAINS (ESTIMATION)

PAYS	POPULATION AUTOCHTONE		POURCENTAGE DE LA POPULATION TOTALE	
	INSTITUT INDIANISTE INTERAMÉRICAIN	BANQUE MONDIALE	INSTITUT INDIANISTE INTERAMÉRICAIN	BANQUE MONDIALE
Argentine	350 000	360 000	1,00	1,10
Belize	30 000	27 000	19,00	14,70
Bolivie	4 500 000	4 150 000	63,00	56,80
Brésil	300 000	225 000	0,20	0,20
Îles Caraïbéennes	3 000	x	0,01	x
Colombie	600 000	300 000	2,00	0,90
Costa Rica	30 000	26 000	1,00	0,90
Chili	800 000	550 000	6,00	4,20
Équateur	4 100 000	3 100 000	40,00	29,50
El Salvador	400 000	1 000	7,00	0,02
Guatemala	5 800 000	3 900 000	66,00	43,80
Guyana	15 000	x	6,00	x
Honduras	600 000	110 000	12,04	2,10
Mexique	7 800 000	12 000 000	9,00	14,20
Nicaragua	160 000	48 000	5,00	14,25
Panama	140 000	99 000	5,05	4,10
Paraguay	100 000	80 000	3,00	1,90
Pérou	8 400 000	9 100 000	40,00	40,80
Surinam	30 000	x	6,00	x
Uruguay	-----	x	-----	x
Venezuela	400 000	150 000	2,00	0,80
<b>Total Amérique latine et Caraïbes</b>	<b>34 225 000</b>	<b>34 426 000</b>	<b>7,72</b>	<b>12,76</b>

----- : Absence de peuples autochtones

x : Absence d'éléments statistiques

Source : Banque mondiale (1994). *Regional and Sectorial Studies: Indigenous Peoples & Poverty in Latin America*, Washington D.C.

Institut indianiste interaméricain (1995). *América Indígena*, vol. LV, n° 3.

Extrait de : *Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe*, [www.gtz.de/indigenas/espanol/introduccion/estadistica.html](http://www.gtz.de/indigenas/espanol/introduccion/estadistica.html)

Dans la perspective anthropologique, sont considérées comme peuples autochtones les collectivités qui maintiennent une continuité historique (réelle ou symbolique) avec les sociétés antérieures à l'invasion européenne. Ils se revendiquent différents des sociétés

métisses des pays où ils habitent, ce qui pousse à affirmer que l'assimilation coloniale et postcoloniale à laquelle ils ont été soumis a échoué. Selon la définition de Martínez (1999), les peuples autochtones sont les groupes déterminés à demeurer des sociétés distinctes,

qui montrent la volonté de préserver, de développer et de transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique comme fondements de leur existence continue comme peuple, en se basant sur leurs propres modèles culturels, leurs institutions sociales et leurs encadrements légaux.

La Convention 169 relative aux peuples autochtones et tribaux de l'Organisation internationale du travail (1989) définit les peuples autochtones « [...] du fait qu'ils descendent de populations qui habitaient le pays, ou une région géographique de ce pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques ou certaines d'entre elles ». Rodolfo Stavenhagen (1991) ajoute la composante de l'autochtonie comme élément distinctif, évoquant des collectivités originaires des terres qu'ils occupent et où elles se trouvaient avant la constitution des États nationaux. Ainsi, aujourd'hui, les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes sont ces groupes ethniques dont la particularité est de descendre des peuples d'origine du territoire qu'ils occupent (Schkolnik et Del Popolo, 2005). Leur volonté de persévérer explique leur permanence. L'ethnicité est la force qui les mobilise et inspire leur action et qui rend possible leur renouveau continu et leur vigueur.

Dans cet ordre d'idées, les peuples autochtones sont des créations historiques nées avec l'instauration du régime colonial, puisque c'est précisément à ce moment critique de leur histoire qu'apparaît la catégorie politique d'« Indien ». Selon Bonfil Batalla, l'indianité infère une relation à caractère colonial. Il affirme que le terme « Indien » « [...] peut se traduire par colonisé et, par conséquent, désigne le secteur asservi dans tous ses aspects par une structure de domination impliquant l'existence de deux groupes dont les caractéristiques ethniques diffèrent et dans laquelle la culture du groupe dominant (le colonisateur) s'érige en supérieure. L'Indien est une catégorie supraethnique issue du système colonial, et c'est la seule façon de le concevoir [...]. La présence de l'Indien révèle la persistance de la situation coloniale. Indien et situation coloniale sont ici des termes inséparables et chacun réfléchit l'autre » (Bonfil Batalla, 1972, p. 117-119).

L'indépendance des pays latino-américains et la formation des États nationaux au cours du XIX<sup>e</sup> siècle n'ont pas eu pour effet de transformer la condition autochtone, mais, au contraire, de la reconduire (Beaucage, 1988). Pour les peuples autochtones, la situation coloniale perdue, traduite désormais par la suprématie du groupe ethnique dominant qui détient les rênes de l'État. La persistance de cette hégémonie, appelée « colonialisme interne », démontre la continuation du statut d'Indien de ces populations (González Casanova, 1963). Pour s'affranchir de cette situation, ces collectivités se sont assumées au cours des quatre dernières décennies en tant que « peuples », réclamant une autodétermination politique au sein des États nationaux dans lesquels elles vivent, avec les droits afférents qu'elles aspirent à exercer principalement, mais non exclusivement, à travers des régimes autonomes (Díaz-Polanco, 1996).

La perpétuation des peuples indigènes s'explique par cette faculté qu'ils ont de se réinventer constamment. Ils ont fait montre d'une grande capacité pour rénover et solidifier leurs institutions, notamment leurs institutions de gouvernance. Dès lors, bien que leurs institutions soient dites anciennes ou « ancestrales », elles sont toujours contemporaines.

## ■ LES ÉTAPES DE LA MUNICIPALISATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE AUTOCHTONE

On soutiendra ici que lesdits « gouvernements autochtones » sont des créations historiques issues d'une hybridation complexe entre les institutions de gouvernance d'origine et celles qui ont été créées ensuite, d'abord par le système colonial, puis par les États nationaux. La « gouvernance autochtone » est une résultante de l'histoire, le produit d'un échange difficile entre les peuples autochtones et, d'une part, les divers intérêts et tensions qui les traversent en interne et, d'autre part, les dialogues noués, les alliances conclues, les pressions subies et les conflits vécus avec des acteurs externes, notamment les institutions étatiques, à chacune des périodes historiques. Les institutions de gouvernance autochtone se sont maintenues durant plus de cinq siècles en évoluant constamment. La continuité de la gouvernance autochtone (et plus largement des peuples autochtones eux-mêmes et de leurs propres institutions) s'explique

par sa capacité à s'ajuster aux réalités nationales et à un contexte plus vaste. Dans les prochaines sections, j'analyserai ces transformations et tenterai de montrer l'adaptation et la réactualisation ininterrompues de la gouvernance autochtone, à travers des processus de municipalisation, en trois étapes ou moments historiques.

### La première municipalisation

En Amérique latine, la gouvernance autochtone a émergé lors du passage – déterminant – du système politique préhispanique à l'État colonial espagnol. Avant l'établissement du régime colonial, la catégorie « gouvernement autochtone » n'existait pas et le statut d'« Indien » ou d'« autochtone » n'avait pas été instauré. À l'origine, les gouvernements autochtones n'étaient pas des institutions politiques indépendantes pilotant les rapports de pouvoir d'un groupe local isolé de natifs. Ils résultèrent au contraire d'un système d'entrelacs sociopolitiques dont l'organisation, l'idéologie et la maîtrise avaient non seulement pour but d'administrer et de contrôler l'ordre de leur propre existence identitaire, mais aussi, et surtout, d'affronter diverses situations interrelationnelles auxquelles ces gouvernements ont été exposés depuis lors (Burgos, 1995). La gouvernance autochtone a été érigée par les colonisateurs eux-mêmes qui n'ont certes pas détruit les anciennes institutions et structures de la gouvernance préétablie, mais s'en sont servis, en les remodelant afin d'organiser la vie coloniale, redéfinissant et raccordant les hiérarchies ancestrales. Le *cabildo* des Indiens (conseil municipal) a été calqué sur les modèles de l'organisation préhispanique<sup>2</sup>. Dès son apparition, la gouvernance autochtone a modifié les notions, les fonctions et la hiérarchisation des institutions natives préhispaniques, les rénovant dans un sens utile au système colonial. Parmi les nouvelles fonctions en vigueur, on soulignera la perception de l'impôt et l'organisation de la main-d'œuvre de même que la gouvernance locale.

La « déglobalisation » de la gouvernance d'origine, qui s'exerçait à différents niveaux, par son confinement à l'échelle locale, aura été une autre conséquence de la colonisation. Ceux par exemple qui ont étudié la région andine rappellent l'importance de l'interdépendance économique et politique entre les étages géophysiques dans l'histoire de l'État inca. Murra (1983) avance l'hypothèse de l'existence d'un système politique établi sur des niveaux territoriaux discontinus mais articulés politiquement, qu'il dénomme « archipels verticaux », système politique dont la fonction était l'appropriation des différents espaces andins. Cette forme d'origine de la gouvernance a été démantelée. Une fois reconfigurée en « gouvernance autochtone », elle a été cantonnée à l'échelon local. Le système colonial ne permettait pas aux Indiens d'accéder aux postes de direction de la colonie, mais il leur concédait l'établissement d'une institution locale semi-autonome, sur le modèle européen de la municipalité, en l'occurrence espagnole, avec son propre conseil municipal. La République des Indiens a donc pris la forme d'un chapelet de communautés, autant d'espaces où se sont forgées les nouvelles institutions de la gouvernance autochtone (Aguirre, 1952).

On a très tôt commencé à légiférer au sujet des instances de gouvernement qui devaient être accordées aux indigènes. Au début, on appelait leurs dirigeants caciques, reprenant ainsi l'appellation d'origine antillaise. Mais par une adresse en date du 26 février 1538 du Tribunal de Mexico, il a été ordonné de ne plus les appeler « seigneurs des villages ou des municipalités qu'ils président, mais simplement “gouverneurs” ou “principaux” » (Chávez, 1943, p. 5). En 1555, sur le modèle espagnol, l'autorité locale autochtone comprenait deux maires et douze régisseurs. En 1675, l'administration autochtone de la Ville de Mexico comptait un gouverneur, un maire, un maire adjoint, des régisseurs, un régisseur principal, un chef de police principal et des greffiers. Toutefois, bien que les titres soient identiques à ceux de la

<sup>2</sup> En étudiant la formation des gouvernements autochtones dans la région andine, Burgos (1995, p. 321) élabore un cadre hiérarchique d'« équivalence préhispanique du *cabildo* des Indiens dans les Andes », dont les fonctions propres à la structure inca ont été réorganisées pour s'adapter aux nouvelles charges de l'administration coloniale. À titre d'illustration, il y a lieu de mentionner : *Guaranga* (cacique), *Pisca-pachaca* (principal), *Pachaca camachicoc* (maire adjoint), *Pisca-changa camachicoc* (régisseur), *Chunga camachicoc* (huissier) et *Pisca camachicoc* (percepteur).

république des Espagnols, le gouvernement autochtone s'en distinguait, car le poste et l'institution elle-même ont toujours été redessinés pour refléter les codes culturels des natifs. Ce qui explique leur appropriation rapide (par « indianisation ») comme un espace de reconnaissance et, par conséquent, comme un lieu de résistance.

Cette acceptation a donné lieu à des critiques. Afin d'adapter les charges au monde nahua<sup>3</sup>, il a fallu en changer le sens. En étudiant l'instauration du *cabildo* espagnol par-dessus l'institution de l'altepetl<sup>4</sup> d'origine des populations nahuas du Mexique, Lockhart (1999) signale quelques accommodements :

- quand la municipalité espagnole pouvait compter sur un centre ou un chef-lieu, il n'en était pas de même pour l'altepetl, dont la population était dispersée dans les *calpulli*<sup>5</sup>. Ainsi, tout au moins durant la première période (jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle), le centre ou chef-lieu municipal eut peu d'importance ;
- en Espagne, les gouverneurs étaient considérés comme des représentants du roi, les défenseurs des intérêts de la Couronne. Il s'agissait donc de personnes étrangères ou du moins extérieures aux territoires qu'ils dirigeaient. Ce n'était pas le cas dans la région nahua. Face à la contestation tout d'abord, puis en l'acceptant, les gouverneurs autochtones en sont venus à diriger leurs propres lieux d'origine, reconduisant les fonctions du *tlatoani*<sup>6</sup>, dont seul le nom avait été changé ;
- dans la municipalité altepetl, les postes de maire et de régisseur devaient avoir une assise territoriale, représentative des parties constitutives de l'altepetl.

L'une des conséquences de cette adéquation réside dans le fait que les membres du *cabildo* autochtone furent toujours plus nombreux. La multiplication des

postes de maire au-delà des deux fixés par la norme espagnole était courante, en plus de la constitution d'un grand groupe de régisseurs représentant tous les territoires de la municipalité. À Tlaxcala<sup>7</sup>, le *cabildo* (1545) était composé de quatre maires, un pour chaque altepetl constitué, de quatre *tlatoque*<sup>8</sup>, qui agissaient comme régisseurs permanents (comme le prescrivait la norme espagnole) auxquels on ajouta – entre autres mesures du même ordre – trois nouveaux postes de régisseurs nommés pour un an pour chaque altepetl. De l'avis de l'auteur, « ... il est clair que les Nahuas ont décalqué, avec l'assentiment général, la structure et les charges sociopolitiques d'avant la conquête sur celles de la période qui l'a suivie, ce que corrobore les ressemblances significatives entre les deux périodes. Qui plus est, ce niveau de continuité fut déterminant pour l'établissement rapide et réussi de gouvernements municipaux qui ont fonctionné indépendamment des autorités de la région, ce qui, dans de nombreux endroits de l'Amérique hispanique, s'est produit plus tard ou n'a jamais eu lieu » (Lockhart, 1999, p. 62).

L'installation des nouvelles institutions de la gouvernance autochtone ne s'est pas faite en douceur, mais à l'encontre de résistances et au prix de heurts permanents entre les divers acteurs, aussi bien du côté espagnol (la dispute classique entre l'Église et la Couronne) qu'au sein des collectivités autochtones elles-mêmes. Les groupes qui se querellaient pour accaparer les postes du pouvoir local cherchaient à assoir leur légitimité et certains invoquaient les normes et les règlements ancestraux (qu'on dénomme depuis lors « us et coutumes »), refusant l'intervention des colonisateurs, tandis que d'autres faisaient *a contrario* appel au nouvel ordre régnant. Au cours de la période coloniale, il y eut des rébellions contre les Espagnols, mais également contre les autorités autochtones (Chávez, 1943).

<sup>3</sup> Les Nahuas sont le principal groupe amérindien du Mexique [NDLR].

<sup>4</sup> Un altepetl est l'unité politico-territoriale de base des peuples qui habitaient la vallée de Mexico au moment de l'arrivée des Espagnols [NDLR].

<sup>5</sup> En langue nahuatl, *calpulli* signifie littéralement « grande maison », c'est-à-dire « maison communale », et se réfère ainsi à un groupe de maisons, un quartier, une commune. Il a été traduit le plus souvent par « quartier » (*barrio*) [NDLR].

<sup>6</sup> Titre du plus haut dirigeant militaire et religieux d'un altepetl [NDLR].

<sup>7</sup> Au Mexique, Tlaxcala est aujourd'hui la capitale de l'État du même nom [NDLR].

<sup>8</sup> En langue nahuatl, nom donné à un fonctionnaire de haut rang appartenant au *cabildo* autochtone [NDLR].

Au fil des siècles, le « *cabildo* de la República de los Indios » s'est avéré progressivement une institution appropriée, même si des différends ressurgissaient de façon cyclique. En réaction aux réformes des monarques Bourbons, il y eut de fréquents soulèvements autochtones tels ceux de Túpac Amaru et de Túpac Katari<sup>9</sup> dans la région andine (Chiaramonti, 2007). Les institutions établies au cours des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles ont provoqué une grave crise de la gouvernance autochtone. Le XVIII<sup>e</sup> siècle apparaît comme une période de restructuration politique et de redéfinition des institutions coloniales durant laquelle de nouvelles identités ont été créées (Menegus, 1996). Le régime des intendances fut institué à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle dans les possessions de l'Empire espagnol en Amérique et aux Philippines, où il a apporté d'importants changements aux institutions de la gouvernance autochtone.

Le plus important a été le déplacement, et quasiment la disparition, des autorités autochtones de type « seigneurial ». Il s'agissait de caciques ou de seigneurs qui avaient collaboré avec les Espagnols dans le but d'obtenir une reconnaissance partielle de leur pouvoir hiérarchique. Leurs descendants ont continué de percevoir des tributs dans certaines régions qu'ils revendiquaient. Dans les autres régions autochtones où le système des caciques n'a pas survécu, c'est l'organisation castillane de la municipalité, sous la direction des *cabildos* et de leurs maires, ainsi que nous l'avons décrite plus tôt, qui s'est imposée. La généralisation du régime des intendances a favorisé l'expansion des *cabildos* dirigés par des maires. Désormais, les territoires autochtones étaient de leur ressort (Sala, 1992). Tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, le maire des Indiens a joué progressivement, mais de façon irréversible, un rôle majeur, suscitant des tensions là où les caciques conservaient un certain poids.

Carmagnani (1988) estime que dans certaines régions du Mexique, les *cabildos* autochtones se sont renforcés en remettant le gouvernement local entre les mains du peuple. Il fait remarquer que durant cette période, les Mixtèques<sup>10</sup> et les Zapotèques<sup>11</sup> d'Oaxaca se sont réconciliés avec leurs dieux en récupérant leur religiosité. Ce processus a été rendu possible parce que les *cabildos* autochtones ont été créés au XVIII<sup>e</sup> siècle en tant qu'espaces semi-autonomes. Grâce à la médiation du *cabildo*, les groupes ethniques d'Oaxaca ont pu réinvestir leur ethnicité et la consolider. Les révoltes autochtones (par exemple celle des Zapotèques de Tehuantepec<sup>12</sup>) ont été les éléments déclencheurs de ces transformations (Díaz-Polanco et Burguete, 1996). C'est en fait sous la pression que le *cabildo* a connu un processus d'« indianisation », révélant ainsi un modèle de gouvernance autochtone revendiqué « en propre » et qui s'éloignait de plus en plus du dessein de la République des Indiens de la colonisation. À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, plusieurs dizaines de *cabildos* autochtones avaient fleuri, depuis le Mexique jusqu'à la région andine.

Cependant, les nouvelles tendances touchant la municipalisation, apparues au XIX<sup>e</sup> siècle à la suite de l'éphémère (mais qui a eu des effets à long terme) Constitution de Cadix (1812-1814 et 1820-1823), ont modifié l'ordre des choses. Les *cabildos* autochtones n'ayant plus de reconnaissance légale, ils ont perduré depuis lors dans la clandestinité (en tant qu'us et coutumes); aux autorités locales traditionnelles se substituèrent les nouveaux conseils municipaux gaditains<sup>13</sup>.

### La deuxième municipalisation

Entre 1808 et 1812, les provinces et les villes de l'Empire espagnol ont créé des assemblées gouvernementales en réponse à l'invasion de la péninsule Ibérique par

<sup>9</sup> En 1780, José Gabriel Túpac Amaru II fut le chef d'un mouvement de rébellion contre la Couronne espagnole au Pérou et Túpac Katari fut l'un des leaders de la révolte indienne de 1781 en Bolivie face à l'occupation coloniale espagnole [NDLR].

<sup>10</sup> Les Mixtèques étaient un peuple mésoaméricain dont les descendants vivent dans la Mixteca, zone regroupant les actuels États mexicains de Oaxaca, Guerrero et Puebla [NDLR].

<sup>11</sup> Les descendants du peuple Zapotèque vivent dans l'État d'Oaxaca, au Mexique [NDLR].

<sup>12</sup> Tehuantepec est une ville située au sud-est de l'État mexicain d'Oaxaca [NDLR].

<sup>13</sup> En Espagne, les personnes originaires de Cadix sont des « Gaditains ». La Constitution et les conseils municipaux qui en sont issus sont donc appelés « Constitution gaditane », « Charte gaditane » et « Conseils gaditains » (Ortiz et Serrano, 2007).

Napoléon Bonaparte. Ainsi appelée dans la Péninsule, la « révolution libérale » a bouleversé l'organisation et la gestion de la métropole et de ses possessions d'outre-mer. La Constitution de Cadix de 1812 a introduit une nouvelle conception du territoire et des façons de l'organiser et de l'aménager, en privilégiant de nouvelles approches dont une plus forte centralisation et une plus grande dépendance des diverses composantes du système administratif territorial. La Constitution structurait le territoire autour de deux pôles clefs : les provinces et les villes. Ainsi le royaume était-il uniformisé, la représentation des habitants clarifiée et par voie de conséquence la perception des impôts rendue plus efficace. Les provinces devenaient des entités gouvernementales et chaque agglomération d'au moins mille habitants était élevée au rang de municipalité, dirigée par un conseil municipal élu par les citoyens. Au Mexique, plus de mille municipalités ont ainsi vu le jour, dont certaines peuplées d'autochtones (De Gortari, 1997).

Pour autant, les conseils municipaux des localités autochtones n'ont pas toujours accueilli des autochtones en leur sein ; la tendance aurait plutôt été inverse. En cherchant à effacer les identifications ethniques caractéristiques de la période coloniale, la Constitution de Cadix accordait le statut de citoyen à tous les habitants ultramarins comme à ceux de la Péninsule. La conséquence fut que des personnes issues de diverses ethnies et de régions ethniquement diversifiées briguaient les postes des conseils municipaux des régions autochtones. Cette tendance s'est confirmée des années plus tard au moment des révolutions pour l'indépendance des possessions d'outre-mer qui ont abouti à la création des États nationaux. L'indépendance a concrétisé le triomphe politique des Créoles et des Métis, qui ont remplacé les Espagnols dans les postes de haut niveau et les autochtones dans les municipalités.

Espinosa (2007) relate l'épisode de la requête des Incas du Pérou en vue du retour du gouvernement d'origine dans leurs régions à la suite de l'accession à l'indépendance du pays. Il raconte que la population créole de la ville péruvienne de Cajamarca, capitale de la province du même nom, a proclamé son indépendance le 8 janvier 1821. En apprenant la nouvelle, la

noblesse autochtone de la localité s'est réunie pour déclarer que la direction du nouvel État revenait à un descendant d'Atahualpa<sup>14</sup> qui vivait dans le voisinage. Et même s'ils furent écoutés, personne n'endossa leur argumentation ; pour l'oligarchie et l'aristocratie créole, il était évident que les descendants des Incas ne représentaient pas une option crédible de gouvernement. En de nombreux lieux, les autochtones rejetèrent le nouvel ordre qui se mettait en place, réclamant le retour du système colonial. Face à « la prise d'assaut du pouvoir local » par les Créoles et les Métis, les responsables autochtones andins ont dû négocier quelques maigres espaces de ce pouvoir local. À cet égard, Sala (1992, p. 66) affirme :

**En défendant un gouvernement ethniquement distinct, le *cabildo* autochtone reconnaissait sa défaite et son incapacité à endiguer le rôle prépondérant des groupes *místis* (métis) dans la région. Loin de réclamer l'égalité, dans une position évidente de repli, les autochtones demandaient qu'on augmente la protection royale et qu'on leur garantisse l'accès à la terre et un gouvernement propre. Ce cas d'espèce nous dévoile des autochtones qui, tout en étant conscients de l'origine de leur situation et constatant l'impossibilité de coexister également avec les groupes métis et blanc, optaient pour défendre le maintien de la République des Indiens en marge des autres groupes ethniques et pour demeurer l'allié de la Couronne espagnole dès lors qu'elle pouvait assurer leur défense face à l'arrivée progressive d'éléments étrangers, aussi bien dans leur gouvernement que dans leur économie.**

Cette situation était vécue de manière identique dans les régions autochtones du Mexique. Ignorant l'institution du *cabildo*, la nouvelle législation postindépendance a créé des associations municipales. Dans ce nouveau cadre juridique, nombre de Républiques des Indiens ont été incapables de remplir les conditions fixées par la loi. Sous le régime colonial, un village d'Indiens devait avoir quatre-vingts censitaires (soit environ trois cent soixante habitants) pour se doter d'un gouvernement autonome. En 1826, la population moyenne des deux cent vingt villages de la région mixtèque d'Oaxaca était de trois cent quarante habitants, moyenne à laquelle correspondaient les quatre-vingt-sept sièges de gouvernement autonome existant alors dans cette région. Une

<sup>14</sup> Atahualpa (1500 ou 1502-1533) est le dernier empereur de l'Empire inca [NDLR].

demi-douzaine seulement de ces villages possédaient un chef-lieu comptant les mille habitants ou plus exigés par la nouvelle législation pour être reconnus comme des municipalités ; soixante-quatorze villages se sont ainsi vu retirer leur statut d'autonomie, devenant des agences municipales subordonnées aux nouvelles municipalités dont, bien sûr, les conseils municipaux passèrent aux mains des Métis (Pastor, 1987, p. 420-421). Avec la municipalisation, le *cabildo* autochtone et, par conséquent, l'autonomie gouvernementale autochtone ont perdu leur reconnaissance officielle. Dans ce contexte, le processus de reconstruction ethnique engagé aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles dans les régions mixtèque et zapotèque a été freiné radicalement par l'ascension des Créoles et des Métis. De l'avis de Carmagnani (1988), à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, une nouvelle ou deuxième « conquête » s'est produite : les groupes ethniques d'Oaxaca (et plus généralement les Mexicains et tous les peuples autochtones des nouvelles républiques) se sont retrouvés dans une situation « néocoloniale ».

### L'indianisation de la municipalité gaditane

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, on a refusé systématiquement de reconnaître la gouvernance autochtone comme une catégorie juridique spécifique. Là où elle s'exerçait encore, le discours libéral sur l'égalité des citoyens la repoussait dans la clandestinité. Il était fréquent en effet que dans les petites localités le *cabildo* demeure, quoique sans importance politique étant donné qu'il ne bénéficiait plus de statut officiel. Les anthropologues qui ont réalisé des monographies sur les communautés autochtones au cours des deux premiers tiers du XX<sup>e</sup> siècle ont découvert que ces autorités fonctionnaient sous le nom générique de « systèmes de postes » (Korsbaek, 1996), d'« autorités traditionnelles » (Prokosch, 1973) ou d'« autorités des us et coutumes » (Velásquez, 2000). Malgré ce vide juridique (ou peut-être à cause de lui), les communautés et les municipalités autochtones se sont attachées durant le XIX<sup>e</sup> siècle à réinvestir les institutions de la nouvelle gouvernance issue de l'indépendance, pour s'approprier certains espaces de pouvoir. Il en a été ainsi dans les municipalités d'origine gaditane demeurées entre les mains des autochtones quand ceux-ci y étaient démographiquement majoritaires. Cela s'est produit également dans de nombreuses

« municipalités autochtones » quand les Métis les délaissèrent pour gagner les villes où les services étaient concentrés. Ces mouvements ont favorisé la « réindianisation » progressive de l'espace local et de la gouvernance municipale, avec encore une fois à la clef une appropriation culturelle de la municipalité. Il est surprenant de constater durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, cette récupération par réindianisation de la municipalité gaditane d'origine espagnole. En l'absence de statut juridique, des « municipalités autochtones » ou des « gouvernements autochtones » ont vu le jour, car les systèmes politiques des républiques latino-américaines s'étaient inspirés des théories libérales de l'égalité juridique.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, Tax (1996) observe qu'au Guatemala, les municipalités ont été fondées sur les divisions ethniques traditionnelles, chacune devenant alors la plateforme identitaire de chaque groupe socioculturel au sein de la diversité ethnique du pays. La municipalité est devenue prépondérante dans les configurations ethniques de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, au point que, dans le style espagnol, les gentils utilisés par les autochtones des différentes municipalités et reconnus par tous, à commencer par eux-mêmes, étaient tirés des noms de leurs propres municipalités. Ainsi, un natif de Quetzaltenango était appelé et s'inscrivait lui-même *quetzalteca* ; quelqu'un de Totonicapán se nommait *totonicapeño*. En plus du gentilé, les gens se définissaient par leur habillement qui était distinct de celui des habitants des municipalités des alentours. Dans les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, la tradition voulait que chaque municipalité ait un costume typique pour les hommes et un autre pour les femmes ; c'était un signe identificateur. L'indianisation de la municipalité au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et du premier tiers du XX<sup>e</sup> a permis, encore une fois, le façonnement de nouvelles territorialités ethniques et la réinvention de l'autonomie autochtone.

Mais lors des deux premiers tiers du XX<sup>e</sup> siècle, des mouvements intégrationnistes déployèrent à nouveau des efforts pour tenter de déstructurer les municipalités autochtones qui avaient pris forme. Les gouvernements national-populaires, soucieux d'intégration nationale, ont privilégié la désagrégation des identités des peuples autochtones. L'acculturation de leurs formes de gouvernance faisait partie de cette stratégie politique. Au Mexique, Gonzalo Aguirre Beltrán (1991),

anthropologue autochtone, a mis en lumière l'importance que la municipalité libre (la municipalité constitutionnelle) aurait sur la croisade intégrationniste. Il l'expliquait en ces termes :

**Cette intégration a été l'une des motivations véhémentes de la Révolution [...]. L'une des mesures ayant eu le plus d'effet a été d'accorder aux communautés (autochtones) une autonomie de gouvernement à l'intérieur des modules généraux établis par la Constitution, la norme étant celle de la municipalité libre. La majorité des communautés autochtones, leurs habitants et leurs territoires constituent actuellement des municipalités libres (Aguirre, 1991, p. 17).**

L'auteur n'était pas sans savoir que l'instauration de la municipalité libre aurait pour conséquence d'éliminer les gouvernements autochtones, considérés comme « leur appartenant » par les peuples autochtones. Il l'exprime en ces mots :

**Nonobstant l'échec apparent de la municipalité libre auprès de ces communautés, la Révolution n'a eu d'autre but que d'imposer la forme de gouvernement qu'elle avait choisie et niait aux dites communautés le droit de se gouverner selon leurs modèles traditionnels. Cette politique peut sembler incohérente pour celui qui ignore que l'objectif primordial poursuivi par le mouvement révolutionnaire du Mexique est l'intégration d'une communauté nationale au sein de laquelle tous ses membres participent des bénéfices d'une culture commune. En contredisant la fiction libérale de l'égalité des Mexicains, la Révolution a de surcroît sacrifié le principe de libre détermination des peuples de se gouverner selon leurs propres modèles, considérant que parvenir à l'unité nationale était la condition incontournable pour un réel progrès et une meilleure vie en commun (Aguirre, 1991, p. 55-56).**

Au Mexique, les politiques d'assimilation incluaient le renversement des autorités autochtones, quand le parti aux commandes de l'État (le Parti révolutionnaire institutionnel) intervenait dans le choix des membres du conseil municipal – phénomène étudié par Rus (2004) dans la municipalité de Chamula, dans la région d'Altos de Chiapas<sup>15</sup> –, le privant ainsi de toute autonomie et efficacité. Dans les villages autochtones des hauts plateaux du Chiapas (mais la tendance était générale), cette intervention directe de l'État dans le fonctionnement de la gouvernance locale entraînait souvent la coexistence de deux

institutions: l'ancien *cabildo*, chargé de la gestion interne et de la communication avec les dieux ancestraux, et le conseil municipal « constitutionnel », qui s'occupait des relations extérieures avec les institutions fédérales et avec l'État. Ainsi était-on parvenu à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, à la suite d'un lent processus de dépérissement, à ce qui ressemblait à la fin du *cabildo* autochtone. Jusqu'à ce que la rébellion de l'Armée zapatiste de libération nationale au Mexique, l'extension des luttes pour l'autonomie à travers le continent et, plus récemment, l'apparition d'un nouveau projet d'État plurinational en Bolivie donnent un nouveau souffle à l'ancienne (et toujours vivante) gouvernance autochtone.

## ■ NÉO-MUNICIPALISME ET GOUVERNANCE : DEUX TENDANCES DANS LA RÉFORME DE L'ÉTAT NÉOLIBÉRAL

Au XX<sup>e</sup> siècle, en dépit du projet intégrationniste, les politiques autochtones ont manqué de consistance. Dans la majorité des pays latino-américains, l'État a été peu présent, voire parfois absent, dans les régions autochtones; ses interventions ayant eu régulièrement le plus d'effet sont les politiques de répartition agraire, en provoquant la réaction de la paysannerie. Le défaut d'État dans ces régions s'est aggravé dans les années 1980 en raison des politiques de libéralisation économique et politique et de l'ajustement structurel. C'est dans ce contexte que se sont déclenchées les révoltes autochtones dirigées contre les gouvernements autoritaires et l'exclusion. Un mouvement autochtone naissant exige reconnaissance, autonomie et auto-détermination (Sánchez, 1999).

Au cours des années 1980 et 1990, la plupart des pays d'Amérique latine ont connu des processus de démocratisation. Des réformes constitutionnelles ont réaffirmé que la diversité culturelle faisait partie intégrante de leurs sociétés et des politiques ont été menées dans ce sens. Cette combinaison du pluralisme ethnique et du pluralisme politique a permis aux autochtones d'accéder à des niveaux de pouvoir auparavant inatteignables. Ces réformes ont pris naissance hors des communautés monoethniques ou des municipalités majoritairement autochtones.

<sup>15</sup> Le Chiapas est un État fédéré du Mexique situé au sud de la péninsule du Yucatán [NDLR].

Depuis les deux dernières décennies, des autochtones dirigent des municipalités pluriethniques (où cohabitent indigènes et non-indigènes) au Guatemala, en Équateur, en Bolivie, au Chili, au Mexique et au Pérou, et d'autres occupent des postes de niveau intermédiaire, comme les préfetures, en Équateur et en Bolivie. Ils parviennent même aux fonctions supérieures de l'État, la vice-présidence en Bolivie et la présidence au Pérou et en Bolivie; et cela avec un certain succès, que traduisent plusieurs exemples de réélection.

### Au Chili

Simultanément, l'une des dimensions de la réforme de l'État en Amérique latine dans les trois précédentes décennies a été la municipalisation de l'organisation politico-territoriale. Ce fut le cas au Chili, pays où les municipalités ont pris une importance particulière dans la réforme de l'État initiée sous la dictature d'Augusto Pinochet (1973-1990) et où un double processus de municipalisation a concerné l'ensemble du territoire national. D'une part, on a rendu fonctionnelles les municipalités qui existaient déjà et, d'autre part, on en a créé de nouvelles. La municipalisation a atteint son objectif qui était d'amplifier et de consolider le caractère institutionnel de l'État afin de viabiliser les réformes néolibérales du gouvernement. Sept nouvelles municipalités furent créées en 1996 et quatre autres entre 2000 et 2004. Les municipalités ont servi de champs d'expérimentation aux réformes économiques que réclamait la nouvelle phase du capitalisme néolibéral et de points de départ à leur implantation (Mardones, 2006). Dans des régions du nord du Chili, à prédominance ethnique andine, ainsi que dans la zone mapuche<sup>16</sup>, la création de municipalités a eu des effets imprévus. Les demandes autochtones d'autodétermination des années 1990 font référence à la territorialité municipale mise en œuvre à l'époque de la dictature, mais elles ont été déposées dans un cadre démocratique et favorisées par des politiques inspirées du multiculturalisme, lequel plaide en faveur des revendications autochtones d'autogouvernance (Gundermann, 2004).

Dans les années 1970 et jusque dans les années 1990, la création de municipalités dans des régions

autochtones en Amérique latine n'avait pas pour objectif de reconnaître les juridictions autochtones, mais répondait avant tout au souhait d'augmenter la présence de l'État et de faciliter son intervention. C'est le sens de la création de nouvelles communes au Chili en 1979. La municipalisation chilienne, qui se manifestait par le transfert de prérogatives, de ressources et d'attributions aux communes, était à l'origine une stratégie de déconcentration (Gundermann, 2007 et 2004). Son déploiement à l'échelle locale n'a pas épousé un modèle progressiste. En dotant les municipalités de nouvelles fonctions, elle a plutôt combiné le principe néolibéral de réduction de l'État avec des critères technocratiques visant une plus grande efficacité dans l'offre de services (principalement en santé et en éducation). Ce n'est que plus tard, avec le retour à la démocratie des années 1990, que ces changements ont emboîté le pas des réformes de décentralisation (de la deuxième génération de la réforme de l'État) pour lesquelles les exigences de démocratisation furent un facteur important, comme les réformes de 1992 portant sur l'élection des maires (présidents communaux) et des conseillers (échevins).

Sauf fortuitement, comme sur l'île de Pâques, la municipalisation et la réorganisation territoriale qui y était associée ne se sont pas concrétisées au Chili où les populations autochtones étaient pourtant considérées comme des groupes sociaux appropriés pour définir des unités territoriales communales. Au contraire, prenant en compte la proximité de ces communautés de régions frontalières (Pérou, Bolivie et Argentine) où vivaient de fortes concentrations de populations autochtones, l'État s'est montré réticent envers la municipalisation. Celle-ci a été étendue à ces régions jusque dans les années 1990, sans pour autant qu'elle s'inscrive dans une logique de reconnaissance des territorialités indigènes, mais bien dans le cadre d'une « modernisation des *réductions autochtones* (villages d'Indiens baptisés) », implantées par l'État depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en remplacement de l'ancien type de rapport entre l'État chilien et les peuples autochtones (Foerster, 2007). En général, le critère qui définit une commune n'est pas l'ethnicité, mais son unité territoriale et fonctionnelle (unité géographique relative, volume de population, com-

<sup>16</sup> Le terme mapuche, littéralement « peuple de la terre », désigne les communautés autochtones de la zone centre-sud du Chili et de l'Argentine [NDLR].

munications et accessibilité). Une commune est d'abord un centre ou un chef-lieu politico-administratif présentant des particularités urbaines (une ville, petite ou moyenne, parfois des villages) auquel on relie un écheveau de localités et de secteurs ruraux.

Malgré l'absence de volonté gouvernementale de reconnaître des droits, le processus de « municipalisation des espaces ethniques » a pris, au Chili, une dimension ethnique. Dans la région andine du nord du Chili, la municipalisation a stimulé des dynamiques inédites, favorisées par ailleurs par le renforcement du secteur minier, une meilleure intégration à la géographie du pays grâce à la modernisation des voies de communication et une plus grande visibilité des institutions nationales, au point que s'est écrit un scénario original qui a transformé l'organisation sociale et les identités. La création de nouvelles municipalités dans les régions andines de Taracapacá et d'Antofagasta a ainsi amené des changements, parmi lesquels il y a lieu de souligner le passage de « microrégions paysannes » à la régionalisation d'une société andine, dont les composantes ethniques dessinent les contours (Gundermann, 2004).

### En Bolivie

L'expérience chilienne s'est révélée plus funeste appliquée à d'autres pays d'Amérique latine, comme en Bolivie. Le cas bolivien d'une réforme de l'État empruntant des processus de municipalisation est paradigmatique. En 1994, ce pays ne comptait qu'une vingtaine de municipalités, faiblement institutionnalisées et situées principalement dans les zones urbaines. Une loi sur la participation populaire (LPP), promulguée dans le cadre d'un ambitieux programme de réforme de l'État engagé durant la période de gouvernement du président Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), a fait la promotion d'une politique de décentralisation qui prévoyait la création d'environ trois cents municipalités et l'application de procédures participatives. Avant la réforme, le territoire était divisé en (par ordre d'importance) départements (9), provinces (112), sections de province (301) et cantons (1 408). Les départements et les provinces avaient à leur tête respectivement un préfet et un sous-préfet, les deux désignés par le palier de gouvernement

supérieur (c'est-à-dire national et départemental). Les sections provinciales ne possédaient pas d'organisme gouvernemental reconnu, bien que ce fût là que se réfugiaient, clandestinement, les anciennes institutions de la gouvernance autochtone, comme le *cabildo*, les *ayllus* et les *markas*<sup>17</sup>, jouant un rôle d'autorités communautaires. Dans les cantons, il existait des administrateurs qui étaient des délégués de la sous-préfecture, ainsi que des agents municipaux élus par la population. Les capitales des provinces étaient dirigées par des maires. La municipalisation de la LPP prenait appui sur les sections provinciales (les communautés), converties en municipalités : deux cents nouvelles municipalités mi-urbaines mi-rurales furent ainsi créées. On a, en outre, « revitalisé » de vieilles municipalités, accordant leur fonctionnement à la logique de l'État néolibéral, pour atteindre le total de trois cent onze « nouvelles municipalités » (Assies, 2003).

La LPP a fait l'objet de polémiques et a été combattue, à un point tel qu'elle était connue en Bolivie comme « la loi maudite », nom dont l'avaient affublée certains dirigeants des organisations paysannes des hauts plateaux et des vallées (Albó, 2002). Il se disait, à propos de l'initiative du projet (et de sa verticalité du haut vers le bas), que « [...] la municipalisation était tout sauf une revendication sociale » ; elle trahissait plutôt une « nécessité de l'État » (Assies, 2003, p. 138) et faisait partie d'un programme interne cohérent de réformes modernisatrices de nature néolibérale, censées fournir un nouveau cadre institutionnel pour une offre de services étatiques plus efficiente. La LPP a encouragé et consolidé une forme spécifique de participation populaire qui liait les communautés autochtones, paysannes et urbaines avec les milieux juridique, politique et économique. L'association de la population autochtone à l'institution étatique participait d'un exercice de discipline citoyenne autour de la municipalité et d'une forme démocratique : la démocratie libérale représentative. Pour Assies :

**Le processus de municipalisation a fait en sorte que l'État plaque en partie un modèle homogène sur une réalité extrêmement hétérogène, avec des conséquences importantes pour un des groupes qui, supposément, bénéficiaient de la LPP : les populations autochtones. Étant donné que jusqu'à**

<sup>17</sup> Les *markas* sont une des formes d'organisation territoriale antérieures à la colonisation [NDLR].

la promulgation de la LPP la municipalité était virtuellement inexistant dans le pays, cette entité n'existait pas non plus en tant que référent identitaire. Pour les peuples autochtones, les référents identitaires sont souvent l'*ayllu* (Flores, 1998), la *capitania* (territoire de la vice-royauté gouverné avec une certaine indépendance), etc. Pour la population autochtone paysanne, le syndicat est un référent important. La subdivision des municipalités en districts et en cantons, conçue par les Organisations territoriales de base (OTB)<sup>18</sup>, ébranle ces formes de sociabilité et d'organisation sociopolitique (Assies, 2003, p. 148).

### Au Venezuela

Il s'est produit un processus similaire au Venezuela. En 1958, à la chute de la dictature de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), le pays comptait quatre-vingt-neuf municipalités; elles se multiplièrent pour atteindre le nombre de trois cent trente-six en 2004. Comme dans les autres pays de l'Amérique latine, cette évolution a eu lieu dans les années 1980 et au début des années 1990. La loi organique sur le régime municipal de 1989 faisait du conseil municipal le point de rencontre entre le gouvernement et les citoyens, les communautés et les groupes. La municipalité a accueilli et symbolisé les idéologies de la décentralisation et de la réforme, telles que – entre autres – la réinvention de la gouvernance, le principe de proximité, la responsabilité implicite et explicite du gouvernement. La loi prévoyait qu'une demande de municipalisation devait prendre la forme d'une pétition citoyenne. Dans la région métropolitaine de Caracas, le nombre de municipalités a doublé en trois ans, passant de trois à six entre 1989 et 1992.

Les politiques de décentralisation, y compris la réorganisation politico-territoriale et la création de nouvelles municipalités, avaient une autre dimension, économique celle-ci, qui répondait au nouveau contexte: la mondialisation des capitaux, le nouveau rôle assigné aux États nationaux et, plus récemment, la prééminence de l'économie en Amérique latine. Dans cette perspective, l'État est intéressé à accroître sa présence, aussi bien institutionnelle que régulatrice, dans des régions qui, auparavant, n'étaient pas prioritaires, notamment des régions que leur géodiversité

(forêt, eau et, éventuellement, minerais et pétrole) rend attractives pour l'investissement étranger.

La réorganisation politico-territoriale mise en œuvre par l'État vénézuélien est exemplaire de cette stratégie. Dans le cadre d'une réforme de l'État, deux lois ont été promulguées en 1988: la loi sur la décentralisation et la loi sur les municipalités. Elles ont modifié le système politique du pays pour que les gouverneurs et les maires soient désormais élus par le peuple (Lauer, 2005). En 1992, à la suite du vote de la loi sur l'aménagement politique et territorial, une réorganisation territoriale a été engagée, qui a vu la création d'un 22<sup>e</sup> État de la fédération vénézuélienne, l'État d'Amazonas, au sud du pays. Comme il s'agissait d'un nouveau membre de la fédération, le Congrès national a projeté d'y créer sept nouvelles municipalités, dont la démarcation a débuté en 1994. Jusqu'à cette date, Puerto de Ayacucho était la capitale et l'unique municipalité de la région. Les sept municipalités en devenir s'étendaient principalement sur des territoires occupés historiquement par la population autochtone amazonienne.

Le sort de ces municipalités eut été le même que celui des municipalités boliviennes mentionnées plus tôt si trois faits d'importance ne venaient pas singulariser leur histoire: (1) une forte lutte des dix-neuf villages autochtones de l'Amazonie vénézuélienne qui s'opposèrent à la démarcation municipale approuvée par le Congrès; (2) l'existence préalable d'un article de la Constitution qui stipule qu'au Venezuela, différents régimes municipaux (ou types de municipalités) peuvent fonctionner et coexister; (3) une saga judiciaire menée avec succès par l'organisation régionale des villages indigènes de l'Amazonie (*Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas* – ORPIA) jusqu'en Cour suprême, celle-ci reconnaissant deux ans plus tard le droit de ces villages de participer à la division territoriale et annulant celle prévue dans la loi sur la division politico-territoriale, en alléguant qu'elle avait été décidée à l'insu des personnes intéressées (Quispe, 2005, p. 21). Tenant compte de ce délibéré, une nouvelle réorganisation territoriale fut proposée avec la création de nouveaux corps d'autorité locale. Une note d'information

<sup>18</sup> Au sein des municipalités, les OTB sont des unités de participation populaire (entités juridiques) formées par les communautés paysannes, de quartier ou autochtones définies par les caractéristiques naturelles, sociales et culturelles d'un lieu d'appartenance, d'un territoire habité [NDLR].

résumait ainsi le dénouement des controverses constitutionnelles :

**La [nouvelle] proposition prévoit la création de sept nouvelles municipalités, une de plus que ce qui avait été décidé dans la loi abrogée, et consigne la demande d'une municipalité spéciale pour les Yanomamis, l'un des peuples les plus anciens du monde qui vit entre le Brésil et le Venezuela. Il y est également décidé de promouvoir une forme de gouvernement collectif, où le maire est remplacé par un coordonnateur, « qui agira comme un serviteur favorisant l'activité et défendant les droits de la communauté », de préciser Guevara [...]. « Nous voulons un gouvernement des communautés, avec des réseaux autochtones et des conseils interethniques où tous les villages auront leurs représentants qui se substitueront aux élus traditionnels... » ajoute-t-il... (Gutiérrez, 1997, p. 2).**

En février 1995, l'ORPIA et ses alliés ont introduit devant la Chambre plénière de la Cour suprême de justice de l'époque un recours en annulation, contre la loi sur la division politico-territoriale, pour inconstitutionnalité et illégalité. En décembre 1996, presque deux ans plus tard, la Cour a prononcé la sentence définitive qui annulait la loi promulguée et ordonnait l'élaboration d'une nouvelle loi qui se devait de respecter les droits des peuples autochtones. En novembre 1997, à la suite de la tenue du premier Congrès extraordinaire des peuples autochtones durant lequel le processus de consultation des communautés autochtones a été approuvé, l'ORPIA a soumis à l'Assemblée législative de l'État d'Amazonas un nouveau projet de loi.

Son plaidoyer dénonçait le type de municipalisation imposé par le Congrès national, qui créait des « municipalités artificielles » qui « séparait certaines ethnies et en forçait d'autres à cohabiter avec des rivaux séculaires », et qui, en même temps, violait plusieurs articles de la Constitution nationale et même de la Constitution de l'État d'Amazonas, toutes deux reconnaissant l'existence de la diversité des régimes municipaux du pays. Les habitants de l'État d'Amazonas étaient donc en droit de décider et de choisir un régime municipal culturellement approprié et de proposer le modèle de « municipalité ancestrale », définie comme celle qui « respecte les limites environnementales, la cosmovision de chaque peuple, ses lieux sacrés et sa propre gouvernance » (Gutiérrez, 1997, p. 3).

Pendant ce temps, l'Assemblée législative nationale insistait sur le fait que la proposition de l'ORPIA était hors des limites de la légalité. Finalement, en décembre 1997, elle votait la loi sur la réforme partielle de la loi sur la division politico-territoriale sans tenir compte du projet alternatif déposé par l'organisation. Elle ordonnait cependant à l'Assemblée législative de l'État d'Amazonas de s'abstenir de toute action menée sous couvert de la loi sur la division politico-territoriale qui ne respecterait pas les termes du projet des peuples et des communautés autochtones. Cette concession ne modifiait toutefois pas le fond de la proposition gouvernementale : elle se limitait à des changements mineurs, en maintenant les juridictions déjà établies. À l'exception des Kke'kwana, dans le Haut-Orénoque (Lauer, 2005), les populations autochtones, dispersées dans de petites localités isolées sur un immense territoire, demeuraient subordonnées à des chefs-lieux où dominait une population non autochtone, contrariant ainsi l'instauration d'une autonomie municipale autochtone.

En adoptant cette position, l'État vénézuélien dédaignait les institutions de la gouvernance communale autochtone et proscrivait leurs façons de nommer ou d'élire leurs autorités, en privilégiant les procédures électorales du système des partis politiques. Il ignorait également l'organisation autochtone traditionnelle d'occupation de la jungle. Le résultat de cette politique fut la disparition de l'encadrement institutionnel autochtone préexistant, remplacé par celui de l'État (Quispe, 2005).

Il faut préciser que la Cour suprême a reçu la protestation de l'ORPIA, car la loi organique municipale de 1989, dans ses articles 26 et 27, reconnaissait la diversité municipale et prévoyait la possibilité d'instituer différents types de municipalités, respectueux des conditions d'existence de la population, du développement économique, de la situation géographique et d'autres facteurs importants. Dans la logique du concept de diversité municipale, on acceptait un modèle de « municipalités à population autochtone ». Indépendamment du type de municipalités, chacune d'elles devait sauvegarder les principes libéraux qui spécifient que, dans tous les cas, elle sera démocratique et « répondra à la nature même de la gouvernance locale » (Colmenares, 2002, p. 201). Quoi qu'il en soit, cette reconnaissance *de jure* circonscrite au profil

de la municipalité en place, empêchait toute reconnaissance *de facto* du caractère institutionnel de la gouvernance locale autochtone.

À l'issue du processus juridique et politique, sept nouvelles municipalités, ainsi qu'il avait été prévu, ont été fondées. Elles respectaient les critères fixés par l'institution municipale nationale. De l'avis de Quispe (2005, p. 23), le principal problème était que l'acceptation d'une « municipalité à population majoritairement autochtone » n'aurait pas de l'adhésion à un modèle de « municipalité autochtone ». Dans les faits, il s'agissait du même modèle, mais bâti sur des territorialités majoritairement autochtones, sans que cette donnée quantitative se traduise par des traits qualitatifs.

Il me semble que c'est là un défi important que doivent relever les « municipalités dites autochtones » ou « majoritairement autochtones », appelées ainsi par référence à la variable du nombre portant sur la concentration de personnes parlant une langue autochtone, sans pour autant que cette variable quantitative ait son pendant qualitatif. La valorisation de la dimension culturelle en est un exemple, même si dorénavant les politiques inspirées du multiculturalisme sont censées l'intégrer dans la réforme de l'État, avec une portée réduite cependant, tant qu'on ne parviendra pas à admettre et à incorporer l'organisation communale qui prévalait antérieurement. Les cas de la Bolivie et du Venezuela montrent bien qu'au-delà de la rhétorique de la diversité municipale, celle-ci reste lettre morte quand surgissent les composants intrinsèques à la définition de la municipalité autochtone : (1) l'unité et l'unicité de la juridiction municipale qu'un peuple endosse parce qu'elle est ethniquement identifiée ; (2) la sujétion au système hiérarchique de la gouvernance communale dans la perspective socioculturelle d'un collectif spécifique ; (3) le corpus de normes et les valeurs qui l'associent au groupe social qui se revendique ethniquement homogène ; (4) les formes d'organisation sociale propres au collectif en question ; (5) les procédures de nomination et d'élection des dirigeants.

La méconnaissance de la diversité culturelle en milieu municipal s'est traduite concrètement par le remplacement des formes de gouvernance communale

existantes par des modèles institutionnels municipaux nationaux. Même dans les cas où des municipalités à majorité autochtone ont été instaurées sur la base du critère quantitatif, les aides gouvernementales versées à ces municipalités feront que, tôt ou tard, l'institution communale sera dissoute et une nouvelle s'y substituera.

D'une manière générale, cette institutionnalisation ne décalque pas exactement les canons étatiques, chaque nouveau déploiement institutionnel de l'État sur un territoire autochtone marquant en effet habituellement le début d'une lutte des collectivités autochtones pour tenter, encore et toujours, de réorienter et d'ethniciser les institutions de l'État et en fin de compte d'acculturer les initiatives « exogènes ». Un combat historique qui nous aide à comprendre la résistance des peuples indigènes, sans cesse réinterprétée, jusqu'à nos jours (Burguete, 2008).

C'est ainsi, sous la pression des politiques de réformes de l'État, que le concept de municipalité est réinventé ; on assiste sans contredit à une « néo-municipalisation » des territoires autochtones, héritière à la fois du néo-indigénisme (multiculturalisme), du néo-institutionnalisme et du néolibéralisme. En somme, que ce soit par la création de nouvelles municipalités ou par la refonte de l'ancienne municipalité gaditane, l'insertion des collectivités autochtones dans l'État institutionnel se réalise aujourd'hui à travers la municipalisation des espaces autochtones.

## ■ LES DÉFIS DE LA NÉO-MUNICIPALISATION ET LES STRATÉGIES AUTONOMES DE RÉSISTANCE

Dans le paradigme des intégrationnistes qui recherchaient l'assimilation des autochtones dans la nation, les « formes de gouvernance autochtone » étaient considérées comme « rémanentes » ou résiduelles d'institutions propres au passé, lesquelles dans un *continuum* évolutionniste devraient disparaître une fois rattachées à la modernité, c'est-à-dire aux institutions de l'État moderne (Aguirre, 1991). Mais comme la réalité s'est chargée de le démontrer, la disparition à laquelle les gouvernements autochtones semblaient voués par les politiques intégrationnistes ne s'est pas pleinement concrétisée et ils continuent d'exister, œuvrant sans relâche à leur renforcement.

La clef de cette ouverture réside dans le fait que, de nos jours, l'État néolibéral reposant sur la démocratie électorale acquiesce à ce que la gouvernance locale demeure entre les mains des citoyens sans que l'identification ethnique soit une objection. Enchâsser dans le discours de l'État une référence à la différence culturelle – ce qui introduit une nuance importante dans la stratégie de l'État-nation d'homogénéisation culturelle et politique, sans que cela suppose de sa part de renoncer à son hégémonie – offre à la gouvernance locale autochtone une conjoncture inédite. Les croisements entre démocratie locale et diversité culturelle – deux principes chers à l'État néolibéral – ont facilité l'émergence de gouvernements locaux qui se revendiquent « gouvernements autochtones », jouissant de la légitimité d'avoir été portés au pouvoir dans le cadre d'une procédure électorale démocratique.

On comprendra que l'État ne (con)çède rien à titre gracieux. En se faisant le chantre de la diversité, il cherche et trouve de nouveaux mécanismes pour réassurer son hégémonie et tente de s'infiltrer dans les « interstices autonomes », par exemple la gouvernance locale autochtone, en l'harmonisant avec la logique étatique au moyen d'homologations démocratico-électorales. Dès lors, la méfiance s'installe. D'un côté, la situation se prête à une intervention accrue de l'État dans les espaces ethniques autochtones, avec à la clef l'aval des droits des autochtones et le regroupement d'instances autochtones qui enchérissent pour une reconnaissance explicite de la diversité. Mais dans le même temps, la municipalité est le véhicule par lequel l'État a décuplé sa présence institutionnelle, investissant (pour les contrôler et les régler) des lieux où il s'était fait remarquer jusque-là par son absence ou sa déliquescence.

L'institution municipale sort renforcée du néo-municipalisme, car elle est parvenue à revitaliser l'espace municipal en menant des politiques de participation populaire. L'arrimage de la gouvernance locale autochtone aux procédures de la démocratie électorale donne lieu à de nouvelles joutes politiques. Produits de la combinaison de la démocratie électorale et des politiques de la diversité, les municipalités « constitutionnelles » se trouvant dans des régions autochtones sont fréquemment dirigées par des autochtones. Parallèlement, le « vote ethnique » acquiert de l'importance.

En se remémorant le processus de municipalisation dans les régions andines du nord du Chili, Gundermann (2004) prévient que la méconnaissance des institutions de la gouvernance locale et des formes de nomination et d'élection de ses représentants est l'une des limites les plus évidentes, quand bien même l'occasion se présenterait de promouvoir un nouveau type de gouvernance municipale et de dégager de nouveaux leaders, partenaires et animateurs de la politique locale. Le terreau social de la municipalisation de l'espace andin n'est pas celui d'une société traditionnelle. Les sociétés andines du début du XXI<sup>e</sup> siècle sont beaucoup plus hétérogènes et complexes que par le passé. Abordant la décennie 1990 en sociétés transformées ou en voie de transformation, composites, ayant perdu leur base paysanne traditionnelle, leurs nouveaux ancrages sociaux facilitent l'émergence de sujets, individus ou collectivités, d'une autre dimension, aptes dorénavant à participer à la course au pouvoir local, à administrer le cas échéant, à créer et à reproduire des réseaux, à se bâtir des clientèles, à transiger politiquement et à agir stratégiquement. Ils progressent en s'appuyant sur les logiques andines et sur les nouvelles règles du jeu politique local et en tenant compte des facteurs, des forces, des intérêts et des normes externes. À une politique locale de plus en plus complexe correspondent dès lors des sujets andins contraints d'acquérir des aptitudes sociales et culturelles pour tirer avantage de tels scénarios afin, présume-t-on, de favoriser les leurs au moyen de politiques autochtones et de raffermir leur contrôle sur la juridiction ethnicisée.

Dans la mesure où les autochtones relèvent le défi d'accéder au pouvoir local dans des municipalités pluriethniques, ils s'engagent à gouverner une population ethniquement disparate, c'est-à-dire à gouverner en répondant à l'« Autre ethnique ». C'est l'occasion d'innover politiquement, de construire des stratégies ambivalentes, de mixer les pratiques, les références et les institutions propres à un « gouvernement autochtone » avec celles attendues et jugées adéquates par la population non autochtone qui vit dans la juridiction. Et inversement, l'État doit accorder ses institutions, ses discours et ses références aux réalités culturelles autochtones.

Ces défis ont été relevés – entre autres exemples – en Équateur, par les responsables de la préfecture

de la province de Cotopaxi et de la municipalité de Saquisilí<sup>19</sup>, qui administrent dans des contextes pluriethniques (Tibán et García, 2008) et au Chili, par ceux de la commune de Tirúa<sup>20</sup> (Mariman et Alwin, 2008). L'une des principales motivations de ces gouvernements autochtones a été de prouver qu'ils pouvaient être « un bon gouvernement », et même « un meilleur gouvernement ». Un enjeu de taille sous la pression duquel ils ont innové dans le domaine institutionnel et expérimenté de nouvelles formes de gouvernance, y compris la revivification d'institutions indigènes, comme l'assemblée, les réunions à grande échelle, les ententes qui, une fois actualisées, sont devenues des pratiques ordinaires dans l'exercice de la gouvernance locale (Burguete, 2008).

Dans certains cas cependant, on ne constate pas de différences entre la gestion des gouvernements autochtones et celle de leurs homologues non autochtones. Durston (2007) rapporte que la « sous-culture » du clientélisme politique est bien présente dans les relations entre les autorités locales et leurs administrés dans les régions autochtones du Chili, où on ne parvient pas à déceler de différences significatives entre le comportement des politiciens autochtones et celui de leurs pairs non autochtones. Les autochtones font ainsi de la politique en participant à des groupes dont la loyauté ethnique n'est pas toujours le « ciment », au contraire du favoritisme et des prébendes. Cette vision est partagée par Norero (2007) qui, en observant le gouvernement mapuche du Biobío<sup>21</sup>, note que l'engagement des autochtones dans le débat politique, avec ses compromis à saveur électorale, a connu de nombreux « clairs-obscur ». Pour l'auteure, rien ne distingue la gestion de ce gouvernement municipal, ce qui l'amène à s'interroger : l'ethnicité ne serait-elle qu'une simple bannière brandie par les leaders autochtones dans leur conquête du pouvoir sans qu'il s'ensuive des retombées significatives pour les communautés autochtones ?

C'est la question que se posent couramment différents acteurs du mouvement autochtone insatisfaits de la

néo-municipalisation qu'ils jugent même dangereuse. Dans le rapport prétendument rénové entre l'État et les peuples autochtones, ils ne perçoivent pas les changements substantiels qui, normalement, auraient dû résulter des réformes constitutionnelles et des politiques de reconnaissance induites. Malheureusement, le multiculturalisme, en tant que politique d'État, n'avait pas pour premier objectif de donner le pouvoir aux peuples autochtones, mais plutôt de fortifier les institutions de l'État, afin qu'il retrouve son hégémonie, grandement minée par les politiques d'assimilation.

Les organisations autochtones, déçues, ont réagi unilatéralement en manifestant un « repli sur elles-mêmes », un retour en arrière dans une tentative de rompre tout contact avec l'État, en creusant la différence, en radicalisant les frontières ethniques, en choisissant sa propre voie, en encourageant les processus de micro-ethnicité... C'est la stratégie utilisée par l'Armée zapatiste de libération nationale, avec la création *de facto* de communautés, de municipalités et de régions autonomes en l'absence de toute reconnaissance par l'État. Les zapatistes ont combattu les politiques consistant à créer de nouvelles municipalités dans leur zone d'influence (Leyva et Burguete, 2007). Ce repli stratégique est également une caractéristique du mouvement maya du Guatemala, qui a sacralisé la politique pour se distancer des partis politiques et des autres acteurs traditionnels (Bastos, Hernández et Méndez, 2008).

Semblable stratégie a été empruntée par les *ayllus* et les *markas* en Bolivie, qui ont marqué leur différence face aux autonomies régionales et municipales en faisant pression sur les acteurs politiques afin qu'ils concèdent aux institutions des communautés d'origine un statut légal d'autonomie dans le pays (Albó et Romero, 2009). La décision des populations autochtones des régions amazoniennes de se déclarer en « isolement volontaire » afin de prendre leurs distances avec l'État, ses institutions et ses projets modernisateurs, va dans le même sens. Toutes ces initiatives révèlent l'intention de rompre avec l'État et avec le « monde

<sup>19</sup> La province de Cotopaxi est une subdivision de l'Équateur située au centre du pays. Saquisilí en est un chef-lieu de canton [NDLR].

<sup>20</sup> Tirúa est une commune chilienne de la province d'Arauco et de la région du Biobío [NDLR].

<sup>21</sup> La région du Biobío est située au centre de la dorsale chilienne. Sa capitale Concepción est la deuxième ville du pays après Santiago [NDLR].

occidental», le rejet implicite et explicite du mode de vie offert par l'Occident et l'aspiration à penser le monde à partir de plusieurs perspectives civilisatrices.

C'est en même temps l'expression de l'hostilité à la présence des sociétés pétrolières, minières et forestières qui investissent les territoires grâce aux concessions accordées par les États. La mondialisation encourage la tendance au « repli sur soi-même ». Avatar du capitalisme, elle se traduit, entre autres, par l'expansion de l'économie de libre marché qui, les frontières étant désormais grandes ouvertes, atteint aujourd'hui les contrées les plus reculées. En réaction à la puissance financière – des compagnies pétrolières, minières, forestières, d'écotourisme, de privatisation de l'eau –, au déploiement des accords commerciaux et à un scénario d'abandon par l'État de la défense de la souveraineté nationale – aiguë par l'importance prise par les matières premières dans le sous-continent latino-américain –, les populations autochtones se sentent menacées et se réfugient derrière la revendication de leur propre souveraineté, en décrétant leur autonomie, et dans leur cosmovision qui les invite à renouer avec leur passé. Ils se préoccupent ainsi d'assurer la défense de leurs ressources naturelles et de leurs savoirs, essayant, en disputant le contrôle à l'État et au capital, de les transformer en cellules autonomes.

Pour formuler leur volonté, les populations autochtones se convainquent de la primauté des pratiques et des discours par lesquels elles cherchent à redonner du sens à leur singularité et à se proposer comme un projet alternatif à la crise du modèle capitaliste et de la société occidentale, en échafaudant par exemple de nouveaux concepts, tel celui du « bien vivre » enchâssé dorénavant comme « les droits du bien vivre » dans la Constitution de l'Équateur approuvée en septembre 2008, et qui recouvrent, entre autres, les droits à l'eau et à l'alimentation, à un environnement sain, à la communication et à l'information, à l'habitat et au logement, à la santé, au travail et à la sécurité sociale (République de l'Équateur, 2008).

Ce concept est également présent dans les programmes politiques du mouvement mapuche du Chili, lesquels programmes recyclent les principes cosmogoniques de l'ordre et des structures qui gouvernent le monde. Selon Marimán et Alwin (2008), le « bien être », présent

dans la culture du *winka* (créole-métis chilien), s'oppose au bien vivre, entendu comme une accumulation. Dans la mesure où l'on respecte les interrelations et les équilibres, ces auteurs suggèrent que les personnes peuvent s'approcher d'un état de vie appelé *küme fülen* (bien être) qui se compare à la notion de « développement » sans être réellement la même chose. En situant l'accès à leurs ressources et à leur patrimoine sur le terrain de la cosmovision et de la spiritualité, elles approfondissent leur propre perspective civilisatrice, professent « leur développement » et contestent à l'Occident la distanciation entre les deux logiques.

En d'autres occasions, la rupture est consommée par la sacralisation de la politique et la politisation du sacré (Bastos, Hernández et Méndez, 2008). Invoquer l'incommensurabilité pour s'écarter résolument de l'Occident, et par là de l'État et du capitalisme néolibéral, faire appel à la cosmovision, à la spiritualité, à la philosophie, au cosmos, à l'être, à la sagesse ancestrale et à l'harmonie avec la nature et la mère terre, sont autant de stratégies, de pratiques et de discours prétextés comme acquis des communautés, des peuples, des organisations et des acteurs autochtones pour légitimer leur retour en arrière.

Ces notions sont (ré)actualisées par les leaders autochtones pour se positionner politiquement, défier l'ordre existant et rejeter ensuite le modèle capitaliste actuel – qualifié de prédateur – en vue d'enterrer leur propre alternative, qui interpelle l'Occident, l'État et le capital. Ces approches, qu'il nous arrive de juger ethnocentristes, essentialistes, millénaristes, culturalistes, passésistes, voire naïves ou romantiques, semblent avoir trouvé aujourd'hui un nouveau souffle et un fil conducteur. À partir de cette nouvelle compréhension, la mobilisation autochtone encourage les acteurs à créer des pratiques et à trouver des ressources visant à fabriquer une sorte de « carapace » qui imperméabilise leurs territoires et leurs institutions, et donc, en dégageant de tels espaces d'autonomie, à exercer sur eux un plus grand contrôle.

Cette attitude de résistance, qui s'appuie sur l'identité et la cosmovision, peut se révéler efficace si on change à son avantage les règles du jeu de la négociation politique, surtout quand on perçoit dans les dialogues avec l'État et la société nationale dominante plus de

menaces que de bienfaits. En faisant prévaloir les institutions étatiques, la néo-municipalisation rampante des espaces autochtones est à cet égard ressentie comme un danger. L'option politique qui reconnaît au gouvernement local son caractère institutionnel propre, dans le cadre d'un régime d'autonomie qui prend en compte à la fois les diverses formes de la gouvernance autochtone et les différents paliers de l'organisation de l'État, n'a jusqu'à présent été choisie que dans la toute récente Constitution bolivienne, adoptée de justesse en janvier 2009 par un référendum constituant (République de Bolivie, 2009). Sa mise en œuvre et son importation dans d'autres pays représentent toujours le grand espoir pour cette reconnaissance.

### ■ EN GUISE DE RÉFLEXION FINALE

Au sein des villages, des communautés et des instances autochtones ont lieu des débats, parfois âpres et conflictuels, au sujet de la position à défendre face à l'État sur la nouvelle municipalité réformée, son acceptation ou son rejet. Il n'existe pas de réponse unique et le jeu politique consiste à faire mine d'y consentir pour mieux se l'approprier par la suite à l'aide d'un procédé d'indianisation. Il s'agit là d'un chemin semé d'embûches qu'on a appris à connaître

depuis plus de cinq cents ans. Les risques de la néo-municipalisation sont réels et la menace d'une dépossession territoriale imminente. Il est impossible de se voiler la face même si on peut se réfugier dans les espaces d'autonomie libérés où s'organise la résistance.

À notre époque de multiculturalisme, la lutte des peuples autochtones pour redonner du sens à la démocratie locale les oblige régulièrement à se positionner devant le dilemme suivant: ou ils abandonnent ce champ d'action et y laissent prospérer les pratiques propres au multiculturalisme dans sa conception néolibérale pure et dure, ou bien ils en font le terrain de leurs luttes et relèvent le défi de la (re)désigner et éventuellement, partant de là, d'éperonner la construction de la démocratie plurinationale. Dans le contexte de la mondialisation, du néolibéralisme et du multiculturalisme, la gouvernance autochtone se réforme. Elle connaît une mutation, constante en cela avec l'histoire de ses formes locales successives et de ses relations avec l'État, qu'il soit colonial, républicain ou national-populaire. La municipalité représente un risque, mais aussi une occasion. Il est à souhaiter qu'on parvienne à trouver un type de municipalité culturellement appropriée à chaque réalité socioculturelle, si possible en favorisant une approche plurimunicipale.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aguirre Beltrán, G. (1991). *Formas de gobierno indígena. Obra Antropológica IV*, Universidad Veracruzana, INI, Gobierno del Estado de Veracruz, México.
- Aguirre Beltrán, G. (1952). «El gobierno indígena en México y el proceso de aculturación», *América Indígena*, vol. XII, n° 4, México, Instituto Indigenista Interamericano, p. 271-297.
- Albó, X. (2002). *Pueblos indios en la política*, Bolivia, CIPCA, Plural Ediciones.
- Albó, X. et C. Romero (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*, [www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/AUTONOMIAS\\_INDIGENAS1.pdf](http://www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/AUTONOMIAS_INDIGENAS1.pdf) (page consultée en août 2009).
- Andara M., A. E. (2007). «La segunda generación de la Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina», *Provincia*, n° 17, Universidad de los Andes, p. 77-105.
- Assies, W. (2003). «La descentralización a la boliviana y la “economía política” del reformismo», dans W. Assies (dir.), *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina. Innovando la gestión pública*, Zamora, Michoacán, COLMICH, p. 135-160.
- Bastos, S., D. Hernández Ixcoy et L. Méndez (2008). «Reconocimiento, reconstitución del pueblo maya en Guatemala: entre la acción autónoma y el reconocimiento estatal», dans X. Leyva, A. Burguete et S. Spedd (dir.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, CIESAS, FLACSO Ecuador, FLACSO Guatemala, p. 305-342.
- Beaucage, P. (1988). «La condición indígena en México», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, n° 1, p. 191-211.
- Bengoa, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*, Chile, FCE.
- Bonfil Batalla, G. (1972). «El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial», *Anales de Antropología*, vol. IX, México, IIA, UNAM, p. 105-124.
- Burgos Guevara, H. (1995). *El Guamán, el Puma y el Amaru. Formación estructural del gobierno indígena en Ecuador*, Ecuador, Biblioteca Abya Yala.
- Burguete Cal y Mayor, A. (2008). «Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina», dans X. Leyva, A. Burguete et S. Spedd (dir.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, CIESAS, FLACSO Ecuador, FLACSO Guatemala, p. 15-64.
- Carmagnani, M. (1988). *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, México, FCE.
- Cavarozzi, M. (1991). «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 74, p. 85-111.
- Chávez Orozco, L. (1943). *Las instituciones democráticas de los indígenas mexicanos en la época colonial*, México, Ediciones del Instituto Indigenista Interamericano.
- Chiaromonti, G. (2007). «De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú (1812-1861)», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 9, n° 18, p. 150-179.
- Colmenares Olivar, R. (2002). «El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en Venezuela», *Revista CENIPEC*, n° 21, p. 185-217.
- De Gortari Rabiela, H. (1997). «Ayuntamientos y ciudadanos. La ciudad de México y los estados: 1812-1827», *Tiempos de América. Revista de Historia, Cultura y Territorio*, n° 1, p. 113-130.
- Díaz-Polanco, H. (1996). *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI.
- Díaz-Polanco, H. et A. Burguete (1996). «Sociedad colonial y rebelión indígena en el obispado de Oaxaca (1660)», dans H. Díaz-Polanco (dir.), *El fuego de la inobediencia. Autonomía y rebelión india en el Obispado de Oaxaca*, México, CIESAS, p. 17-52.
- Durston, J. (2007). «Poder local y movimiento étnico en Villarica, Chile», dans W. Assies et H. Gundermann (dir.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina, México, Chile, COLMICH, Universidad Católica del Norte de Chile*, p. 290-328.
- Espinoza Soriano, W. (2007). «Reacción de los indígenas de Cajamarca frente a la Independencia de Trujillo y Lima, 1821-1822», *Investigaciones Sociales*, n° 18, p. 197-220.

- Flores, A. (1998). « Los ayllus de Chayanta y la participación popular », *Ruralater*, n° 16/17.
- Foerster, R. (2007). « El horizonte del municipio en la dirigencia de las comunidades mapuche del Valle de Cayupil, Chile », dans W. Assies et H. Gundermann (dir.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, COLMICH, IWGIA, Universidad Católica del Norte de Chile, San Pedro Atacama, p. 328-355.
- González Casanova, P. (1963). « Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo », *América Latina. Revista del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales*, vol. 6, n° 3, México.
- Gundermann, H. (2007). « Municipios y pueblos indígenas en Chile », dans W. Assies et H. Gundermann (dir.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, COLMICH, IWGIA, Universidad Católica del Norte de Chile, San Pedro Atacama, p. 161-198.
- Gundermann, H. (2004). « Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: La transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile », dans M. Castro-Lucic (dir.), *Los desafíos de la interculturalidad: identidad, política y derecho*, Universidad de Chile Santiago de Chile, p. 291-328.
- Gutiérrez, E. (1997). *Proponen nueva división territorial diecinueve pueblos indígenas derrotaron la imposición de municipios en Amazonas*, [www.eurosur.org/rebelion/hemeroteca/ecologia/indig003.htm](http://www.eurosur.org/rebelion/hemeroteca/ecologia/indig003.htm) (page consultée en mars 2005).
- Korsbaek, L. (dir.) (1996). *Introducción al sistema de cargos. Antología*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Lauer, M. (2005). « Líderes políticos indígenas en Amazonía: política y auto-representación entre los ye'kwana del Alto Orinoco », *Revista de Antropología Iberoamericana*, n° 41, Madrid, Antropólogos Iberoamericanos en Red, p. 1-20.
- León, T. J. (1994). *De campesinos a ciudadanos diferentes: el levantamiento indígena*, Quito, CEDIME-Abya Yala.
- Leyva, X. et A. Burguete (dir.) (2007). *La remunicipalización en Chiapas. La política y lo político en tiempos de contrainsurgencia*, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Lockhart, J. (1999). *Los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de la población indígena del México central, siglos XVI-XVIII*, México, FCE.
- Mardones Z., R. (2006). « Descentralización y transición en Chile », *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n° 1, p. 3-24.
- Marimán, P. et J. Alwin (2008). « Las identidades territoriales mapuche y el Estado chileno: conflicto interétnico en un contexto de globalización », dans X. Leyva, A. Burguete et S. Spedd (dir.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, CIESAS, p. 111-150.
- Martínez, M. A. (1999). *Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas. Informe final*, [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b5f7c60307b79f9d802567c4004ba1e6?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b5f7c60307b79f9d802567c4004ba1e6?Opendocument) (page consultée en juillet 2009).
- Menegus Bornemann, M. (1996). « Comunidad, pueblo o corporación: los indios de la Nueva España en el siglo XVIII. Una revisión historiográfica », dans E. González y González (dir.), *Historia y Universidad. Homenaje a Lorenzo Mario Luna*, México, UNAM, p. 51-62.
- Murra, J. (1983). *La organización económica del Estado Inca*, México, Siglo XXI-HEP.
- Norero, M. R. (2007). *Municipio y etnicidad. El caso de la comuna del Alto BioBio*, tesis, licenciado en antropología, Santiago de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.
- Organisation internationale du travail (1989). *Convenio OIT Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, [www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml) (page consultée en juillet 2009).
- Ortíz Escamilla, J. et J. A. Serrano Ortega (dir.) (2007). *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Zamora Michoacán, COLMICH.
- Pastor, R. (1987). *Campesinos y reformas: La mixteca, 1700-1856*, México, COLMEX.
- Prokosch, E. (1973). « Gobiernos indios "tradicionales" en los Altos de Chiapas », *Estudios de Cultura Maya*, vol. IX, México, Centro de Estudios Mayas-UNAM.
- Quispe, M. T. (2005). *Venezuela. Gobiernos locales y pueblos indígenas*, Venezuela, ORPIA, IWGIA.
- République de Bolivie (2009). *Constitución Política del Estado*, [www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/-documentos/NUEVA\\_CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DEL\\_ESTADO.pdf](http://www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/-documentos/NUEVA_CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO.pdf) (page consultée en août 2009).

- République de l'Équateur (2008). *Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Constituyente*, [www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) (page consultée en août 2009).
- Rus, J. (2004). «La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas. 1936-1976», dans J. P. Viqueira et M. Humberto Ruz (dir.) *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, UNAM, CIESAS, tercera reimpression, p. 251-278.
- Sala Vila, N. (1992). «La Constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el Virreinato del Perú», *Boletín Americanista*, n° 42-43, p. 51-70.
- Sánchez, C. (1999). *Del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI.
- Schkolnik, S. et F. Del Popolo (2005). *Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional*, [www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/23525/notas79-cap4.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/23525/notas79-cap4.pdf) (page consultée en juillet 2009).
- Stavenhagen, R. (1991). *Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional*, [www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/CONFLICTOS%20ETNICOS.pdf](http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/CONFLICTOS%20ETNICOS.pdf) (page consultée en juillet 2009).
- Tax, S. [1937] (1996). «Los municipios del altiplano mesooccidental de Guatemala», dans L. Korsbaek, (Antología), *Introducción al sistema de cargos*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 87-112.
- Tibán, L. et F. García (2008) «De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador», dans X. Leyva, A. Burguete et S. Spedd (dir.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, CIESAS, p. 271-304.
- Velásquez Cepeda, C. (2000). *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, Instituto Electoral de Oaxaca.