

La gouvernance des villages d'origine dans la ville de Mexico

Par **Consuelo Sánchez**, Professeure et chercheuse, École nationale d'anthropologie et d'histoire de Mexico • konsuelomx@yahoo.com.mx

Traduit de l'espagnol

Mexico est une ville composée de « villages », un fait souvent ignoré et sous-estimé. Il s'agit d'une mégalopole où se côtoient de vastes agrégats de population à prédominance métisse, provenant de tous les coins du pays, divisée en villages et en quartiers et dont la composition inclut des communautés autochtones. Cette diversité constitue l'une des richesses de la ville.

En 1824, Mexico¹ a été proclamée capitale de la République mexicaine et siège des institutions de la Fédération. Cette année-là, les limites de la ville recouvraient pratiquement ce que l'on connaît aujourd'hui comme le « centre historique ». Autour de la ville s'étendaient les terres des peuples indiens rescapés de la conquête et de la colonisation espagnoles. Les gouvernements autochtones de Tenochtitlan, Tlatelolco, Xochimilco, Coyoacán, Tacuba, Tacubaya, Azcapotzalco et Milpa Alta avaient autorité sur des territoires étendus qui incluaient de nombreux villages et quartiers. Au cours du XIX^e siècle cependant, ces gouvernements et ces territoires ont été dissous au fur et à mesure de l'avancée du projet libéral mené par l'élite politique créole.

Les survivants de ce processus d'assimilation sont les villages et les quartiers autochtones situés principalement dans les entités politico-administratives au sud de la ville : Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Tlalpan, La Magdalena Contreras et Cuajimalpa, vers où se déploie justement l'urbanisation actuelle de la ville. Les territoires que ces villages d'origine

sont parvenus à récupérer et à conserver grâce à la réforme agraire sont menacés ; de plus en plus de terres cultivables, de zones lacustres et de régions forestières propriétés de ces villages sont transformées en secteurs résidentiels et en infrastructures urbaines.

Dans la vallée de Mexico, des peuples et des communautés de différentes origines ethniques ont mené une lutte incessante pour préserver et enrichir leur identité. Le présent essai offre un échantillon de ces luttes sociales, axé principalement sur la vie contemporaine de ce que nous appelons la macro-communauté de Milpa Alta, constituée de neuf villages d'origine. De même que les autres résidents de la capitale, ceux de Milpa Alta ont dû avancer, à contre-courant, dans le but de protéger leur vie communautaire et de jeter les bases d'un exercice minimal d'autogouvernement.

Depuis le début du XX^e siècle, les villages d'origine de Milpa Alta ont été intégrés dans la municipalité et, plus tard (depuis 1929), dans l'arrondissement (*delegación*) de Milpa Alta, l'une des seize divisions politico-administratives de la Ville de Mexico. Il faut toutefois distinguer le découpage officiel de l'arrondissement et la structure organisationnelle des villages établis dans cette collectivité. Douze villages sont du ressort de l'arrondissement. Neuf d'entre eux forment ce que nous nommerons la « macro-communauté de Milpa Alta » : Santa Ana Tlacotenco, San Lorenzo Tlacoyucan, San Pablo Oztotepec, San Pedro Atoctpan (ou Atocha), San Francisco Tecoxpan, San Jerónimo Miactlan, San Juan Tepenahuac, San Agustín Ohtenco et Villa Milpa Alta, ce dernier

¹ La première Constitution de la République mexicaine (en 1824) a créé le district fédéral avec pour objectif que son territoire soit le siège des « pouvoirs suprêmes de la Fédération ». On considérait que la Ville de Mexico serait le lieu tout indiqué pour un tel projet. C'est pourquoi on lui a accordé le statut de district fédéral qu'elle a conservé jusqu'à aujourd'hui. Pour autant, ses structures institutionnelle et politique ont connu des évolutions. En 1928, on a supprimé les municipalités qui existaient au sein du district pour les remplacer par les délégations. Cette situation s'appuya sur la réforme politique du district. Actuellement, le district fédéral est divisé en seize délégations.

étant en même temps le chef-lieu de l'arrondissement. Les trois autres villages sous l'autorité de cet arrondissement, mais qui ne se considèrent pas comme faisant partie de la Communauté de Milpa Alta, sont San Salvador Cuauhtenco², San Bartolomé Xicomulco et San Antonio Tecómitl (ou Tecomic).

La distinction entre les villages appartenant à la macro-communauté de Milpa Alta et ceux qui s'y refusent est défendue par les habitants eux-mêmes et par les responsables agricoles. Ce cadre identitaire de la macro-communauté n'élimine pas pour autant d'autres niveaux d'identification.

TABLEAU 1 : LES SEIZE DIVISIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA VILLE DE MEXICO

ARRONDISSEMENTS	VILLAGES	QUARTIERS
Álvaro Obregon	8	2
Azcapotzalco	14	14
Benito Juarez	6	1
Coyoacán	7	10
Cuauhtémoc	1	0
Cuajimalpa de Morelos	4	1
Gustavo A. Madero	15	10
Iztacalco	1	9
Iztapalapa	18	15
Milpa Alta	9	32
Magdalena Contreras	5	6
Miguel Hidalgo	1	0
Tláhuac	2	30
Tlalpan	10	10
Venustiano Carranza	2	0
Xochimilco	14	34

Source : INEGI, XII Censo General de Poblacion y Vivienda, Mexico, INEGI, 2000

■ L'ORGANISATION MACRO-COMMUNAUTAIRE DES VILLAGES

Avec le concept de macro-communauté, nous cherchons à expliquer la structure politico-territoriale des villages d'origine, notamment ceux de la communauté de Milpa Alta, laquelle est basée sur l'intégration de ses différentes entités indépendantes dans une unité

territoriale et sociopolitique plus importante. C'est une « communauté de communautés singulières » partageant des intérêts collectifs communs, territoriaux, culturels, symboliques, historiques et sociopolitiques. Actuellement, la macro-communauté de Milpa Alta est constituée de neuf villages (que nous dénommerons « communautés singulières ») qui occupent un territoire

² Au XVII^e siècle, San Salvador Cuauhtenco est mentionné dans les documents fondateurs de l'Asunción Milpa Alta comme village dépendant du chef-lieu de Milpa Alta. Au XVIII^e siècle, ce village a pris ses distances de Milpa Alta, provoquant ainsi un conflit au sujet des limites territoriales, conflit qui perdure encore de nos jours.

ininterrompu et compact, comprenant les emprises territoriales de chacun d'eux plus un espace commun. L'appropriation et la division du territoire sont régies par des droits et des obligations coutumiers et par les dispositions découlant de la législation agraire nationale. Les limites officielles du territoire de la macro-communauté ont fluctué, mais dans la perception et la représentation des résidents de Milpa Alta, elles sont figées et les communautés qui en font partie ont appuyé un contrôle effectif sur cet espace.

Les dirigeants de Milpa Alta utilisent indistinctement les termes village et communauté (avec des majuscules: Village de Milpa Alta ou Communauté de Milpa Alta) qui, dans les deux cas, englobent les neuf villages ou communautés singulières de la collectivité de Milpa Alta. Notre acception de macro-communauté est la même que celle définie par les termes Village ou Communauté. Nous préférons utiliser celui de macro-communauté, car il implique la représentation d'un ensemble plus vaste ou plus complexe que ses parties constitutives; il souligne également le caractère supracommunal ou ethnorégional de l'organisation sociopolitique des habitants de Milpa Alta. En ce sens, les parties constitutives de la macro-communauté

de Milpa Alta sont les villages ou communautés singulières qui la composent.

À Milpa Alta, de même que dans les autres villages d'origine de la ville de Mexico, la communauté singulière correspond à ce que l'on désigne communément par le nom *village*: il s'agit, pour la plupart, des villages créés à l'époque coloniale à partir de l'organisation préhispanique. Actuellement, chaque village, ou communauté singulière, possède un cadre territorial incluant les terres agricoles à usage commun ainsi que l'espace urbain, avec une disposition particulière des maisons, des rues, des quartiers, des places publiques, des lieux de culte et des sanctuaires. Il est gouverné à travers un système réunissant les autorités religieuses, communales et administratives. Le toponyme de chaque village combine généralement le nom nahuatl avec celui du saint patron ou titulaire du village. À leur tour, certains villages de la macro-communauté se divisent en plusieurs sous-unités ou quartiers. On observe une certaine symétrie dans le nombre de quartiers compris dans quelques-uns des villages de Milpa Alta: huit à Villa Milpa Alta, quatre à San Pedro Atocpan, quatre à Santa Ana Tlacotenco et deux à San Pablo Oztotepec.

TABLEAU 2 : LES QUARTIERS DE QUATRE VILLAGES DE LA MACRO-COMMUNAUTÉ DE MILPA ALTA

VILLAGES	QUARTIERS
Villa Milpa Alta	Santa Martha, San Mateo, Los Ángeles, La Concepción, San Agustín, Santa Cruz, San Marcos et La Luz
San Pedro Atocpan	Tula, Ocotitla, Nuchtla et Panchimalco
Santa Ana Tlacotenco	San Miguel, San José, Guadalupita et San Marcos
San Pablo Oztotepec	San Miguel et San Juan

La macro-communauté est basée sur une organisation territoriale à la fois sociale et spatiale à paliers variables: l'organisation territoriale de chaque communauté singulière et la délimitation imaginaire, matérielle et normalisée du territoire communautarisé. Bien que les parties (communautés singulières) qui cohabitent sur le territoire de Milpa Alta conservent leurs particularismes, elles entretiennent des rapports et partagent une identité. Les règles, prescriptions et interdictions (coutumières

et étatiques, telles celles établies par les lois agraires), dont le contenu est à la fois social, territorial et historique, inscrivent les parties (communautés singulières) et leurs membres (individus) dans une configuration identitaire.

L'un des deux fondements de la macro-communauté est une territorialité construite, appropriée, partagée, normalisée et démarquée au fil des ans sur un mode

consensuel. Cette territorialité est chargée de contenus culturels, symboliques, socioéconomiques et politiques. Depuis l'obtention des titres vice-royaux d'origine, en passant par les formalités pour la confirmation et la titularisation de leurs « terres communales » – après la Révolution mexicaine et jusqu'à aujourd'hui –, les communautés ont tenté de défendre une perspective du territoire qui embrasse simultanément l'enceinte de chaque communauté singulière et celle de l'ensemble (qui comprend les terres et les forêts communautaires). Ainsi, l'intégration des communautés singulières dans la macro-communauté est donc concomitante du maintien de leur territorialité. L'élite intellectuelle (qui comprend aussi bien les dirigeants que les chercheurs) a joué un rôle clef dans cette évolution.

L'assise de la territorialité est l'organisation politique interne, soit l'autre caractéristique fondamentale de la macro-communauté. L'articulation politique des communautés singulières au sein d'une macro-communauté a impliqué un certain nombre d'ententes. En général, ces ententes comprennent et orientent la reconfiguration des institutions, des procédures et des formes d'organisation politique et de gouvernance des parties et de l'ensemble, basées sur leurs propres perceptions culturelles. Les ententes ne sont pas immuables et invariables; elles sont soumises périodiquement à la conformité des parties et de l'ensemble. On peut remarquer que c'est par l'entremise des ententes politiques internes que sont arrêtés les limites des communautés singulières et de la macro-communauté ainsi que les différents paliers de gouvernement. La forme d'organisation sociopolitique et gouvernementale habituellement adoptée dans la macro-communauté inclut les champs de compétence du gouvernement des communautés singulières qui en font partie et de l'ensemble.

Il est cependant difficile, dans le dessein des ententes internes, d'isoler les signes distinctifs d'un régime politique dans lequel se côtoient les collectivités autochtones, le régime colonial du passé et l'État-nation actuel. Si la macro-communauté de Milpa Alta a conservé une identité historique, ses frontières et son organisation sociopolitique n'ont pas toujours été les mêmes au cours des ans. L'organisation préhispanique des habitants de Milpa Alta a été remaniée au cours des XVI^e et XVII^e siècles. À cette époque, Milpa Alta s'est séparé de Xochimilco pour devenir un chef-lieu avec ses propres villages rattachés.

Plus tard, il y eut des désaccords suivis de la séparation de certains de ces villages, comme San Pedro Atocpan (qui s'est détaché de Milpa Alta à la fin du XVII^e siècle pour devenir chef-lieu à son tour) ou encore San Salvador Cuauhtenco (qui a rompu ses liens au XVIII^e siècle). Sous la République, les habitants de Milpa Alta ont dû adapter leurs formes d'organisation et de gouvernance au modèle de la municipalité et, dans ce processus, certaines communautés singulières ont formé des municipalités séparées de Milpa Alta (comme San Pedro Atocpan, depuis le début du XIX^e siècle et San Pablo Oztotepec, dans la seconde moitié du XIX^e siècle), bien qu'elles y soient de nouveau rattachées après avoir cessé d'être des municipalités, dès la première décennie du XX^e siècle.

En dépit des désunions du passé, un trait saillant de Milpa Alta est que presque toutes ces communautés singulières (ou villages) sont actuellement intégrées dans la macro-communauté de Milpa Alta – à l'exception de Cuauhtenco. Cette adhésion ne signifie pas pour autant que les relations entre les communautés soient toujours harmonieuses et équilibrées. Quelques villages entretiennent traditionnellement des échanges plus étroits entre elles (à travers des liens de réciprocité associés aux fêtes religieuses ou d'autres types d'attachement et d'alliances) et plus distants avec d'autres. Dans certains cas, on a déploré des disputes entre communautés, mais ce qui est remarquable c'est qu'elles n'ont pas entraîné la rupture du tissu macro-communautaire.

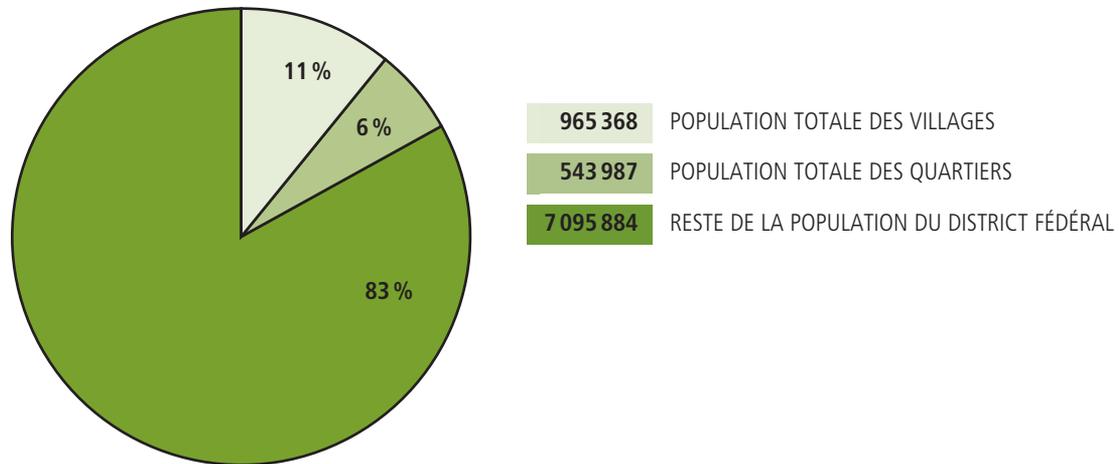
De fait, il existe dans la macro-communauté différents degrés d'interaction et de réciprocité. On en note au moins trois: (1) au sein de chaque communauté singulière, les interactions interpersonnelles sont plus denses et les rapports de réciprocité plus intenses; (2) ces mêmes interactions interpersonnelles et rapports de réciprocité sont plus denses et plus intenses avec les communautés singulières limitrophes qu'avec les communautés éloignées géographiquement, mais ils peuvent également dans ce cas être plus tendus, surtout quand le tracé des limites entre les communautés n'est pas clairement dessiné; (3) à l'échelle macro-communale, les interactions interpersonnelles ne sont pas aussi directes et les rapports de réciprocité sont plus sporadiques. À ce niveau, divers mécanismes mentaux opèrent pour compenser la dispersion géographique des communautés, par exemple la conscience d'appartenir à une grande

collectivité historique ou la valorisation accordée au partage, à la division et à la gestion d'un territoire entre les parties et l'ensemble des membres.

Le sentiment d'appartenance à une macro-communauté repose sur un socle politique, c'est-à-dire une quelconque forme d'organisation politique macro-communale, et une élite politique et intellectuelle qui développe et promeut l'interaction symbolique et matérielle entre les communautés en même temps que sa vision d'un ensemble homogène. Les dirigeants

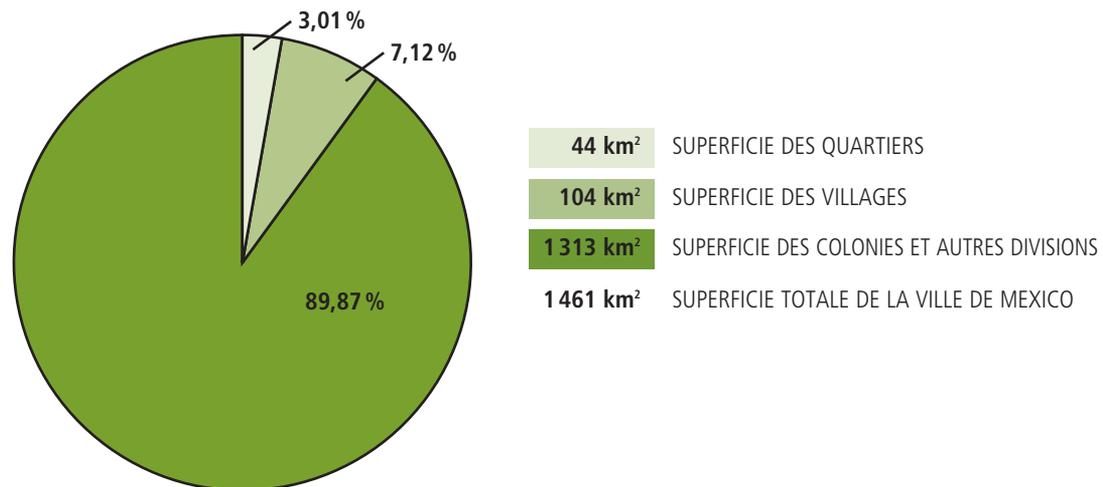
de Milpa Alta ont eu recours au référent historique dans leur lutte pour garder le contrôle de la collectivité sur le territoire, l'intégrité de ce dernier et sa reconnaissance juridique. Ce discours a rempli une double fonction : en interne, en renforçant le sentiment d'identité et de permanence de la communauté des villages de Milpa Alta et l'engagement de ses membres à poursuivre l'œuvre de défense du territoire de leurs ancêtres, et en externe, en alimentant leurs revendications sur les droits de possession et la propriété du territoire (Comuneros Organizados de Milpa Alta, 1995).

GRAPHIQUE 1 : POPULATION DES VILLAGES ET DES QUARTIERS DE LA VILLE DE MEXICO EN 2000



Source : INEGI, XII Censo General de Poblacion y Vivienda, 2000

GRAPHIQUE 2 : SUPERFICIE DES QUARTIERS ET DES VILLAGES DANS LA VILLE DE MEXICO



Source : www.inegi.gob.mx/inegi

Au sujet des origines de Milpa Alta, le discours historique se nourrit de divers récits. Certains ont été publiés par des intellectuels de Milpa Alta, par des leaders politiques ou paysans locaux. En remontant jusqu'en 1565, on trouve un rapport contenu dans le document sur le bornage de Milpa Alta, rédigé en langue nahuatl, qui fait partie des titres d'origine. Ce texte est révélateur du souci de la population de Milpa Alta de cette époque de fixer les limites territoriales de leurs villages respectifs préalablement à l'avancée spoliatrice des colonisateurs :

Dans ce village de Nuestra Señora Santa María Asunción Milpa, moi, Don Miguel Ocoxochi, gouverneur, et Don Antonio Quauhxochi³, qui administrons le bureau de la République dans ledit village, déclarons que nous établissons et signalons ici toutes les limites des terres qui nous appartiennent, afin que nos enfants et nos petits-enfants, aussi bien ceux qui sont présents que ceux qui naîtront plus tard et à qui il plaira à Dieu d'accorder la grâce de demeurer en ce monde, les conservent et en prennent soin, et pour qu'en tout temps ils sachent jusqu'où se rend ce qui appartient au village de Nuestra Señora la Asunción, nous lui donnons le nom de Huey Can Milpa, afin qu'ils en usent et s'y attachent [...].

D'autres récits font remonter l'origine de Milpa Alta aux premiers établissements chichimèques, ce que confirmerait l'organisation politico-territoriale ultérieure dans laquelle, au dire de certains, il aurait été l'altepetl⁴ de Malacachtepec Momozco. Les mêmes font également référence à la reconnaissance de leurs droits de propriété par la Couronne espagnole et à la réunification des neuf villages de la communauté de Milpa Alta (Comuneros Organizados de Milpa Alta, 1995 ; López Ávila, 1982⁵).

L'élément essentiel est que le récit historique étaye la représentation collective du territoire et les droits

territoriaux afférents : « Le territoire n'appartient pas à un village – disent les dirigeants actuels de Milpa Alta –, mais à tous les villages qui composent la communauté de Milpa Alta », liant ainsi la territorialité à l'intégrité macro-communautaire, c'est-à-dire à l'identité et à la cohésion de la collectivité des neuf communautés singulières. Le récit est également appuyé ou renforcé par des rituels de reconnaissance des limites du territoire désormais périodiquement accomplis par les habitants de la communauté. En guise d'évocation de cet arrière-plan historique, les habitants de Milpa Alta effectuent des parcours avec les enfants, les adolescents, les adultes et les anciens, afin que tous connaissent les limites de leur territoire et en confirment collectivement la démarcation. Le récit historique et le rituel qui l'accompagne deviennent des clefs de la géopolitique communautaire de ces villages, la géopolitique entendue ici comme les actions entreprises par les villageois pour consolider la défense de leur territoire et marquer l'espace de vie commun.

Ainsi que nous l'expliquions, la territorialité de la macro-communauté est étroitement associée à son organisation politique, de sorte que l'effacement ou la rupture de la territorialité ont des répercussions sur l'organisation macro-communale, et vice versa. Les habitants de la communauté de Milpa Alta sont pleinement conscients de cette symbiose. Ils se rappellent qu'au moment où des démarches ont été engagées en vue de reconnaître et d'officialiser leur territoire communal (au cours de la décennie 1930, après la Révolution), ils ont été contraints de modifier et de démanteler leur structure organisationnelle traditionnelle, laissant entre les mains d'un seul représentant la responsabilité de prendre des décisions pour la macro-communauté de Milpa Alta, comme l'exigeait la loi agraire.

³ Archivo General de la Nación, *Tierras*, vol. 3032, n° 3, p. 220. Dans ce document, rédigé en langue nahuatl, on mentionne, après le nom d'Antonio Quauhxochi, *tlatoque teucpa tepetenchi*, ce qui est omis dans la traduction espagnole.

⁴ Un altepetl est l'unité politico-territoriale de base des peuples qui habitaient la vallée de Mexico au moment de l'arrivée des Espagnols. C'est un mot nahuatl qui, selon James Lockhart, désigne une organisation composée de personnes qui tient un territoire sous sa domination. Ce qui caractérisait minimalement un altepetl simple étaient un territoire, un dirigeant dynastique ou *tlatoni* et un ensemble de parties constitutives ou sous-unités, connues sous le nom de *calpulli*. Les habitants de Milpa Alta croient que le nom de leur ancien altepetl était Malacachtepec Momozco.

⁵ Ce texte a été rédigé entre 1971 et 1974.

Or, en 1980, quand ils furent en mesure d'influer sur le choix de la nouvelle représentation communale, ils insistèrent sur la nécessité de maintenir l'union des communautés membres symbolisée par un représentant général nommé par toutes les communautés, en plus d'une représentation pour chacune d'elles. Ainsi, croit-on, la macro-communauté renouait « avec sa loi coutumière d'avoir un représentant par village » tout en rebâtissant une représentation générale unique (Comuneros Organizados de Milpa Alta, 1995, p. 9). Depuis lors, ils comptent un représentant général et un représentant pour chacune des neuf communautés. Les membres de chaque communauté singulière élisent leur propre représentant et les neuf réunis en assemblée élisent le représentant général. Les habitants de Milpa Alta se targuent du fait que cette organisation communautaire-régionale n'est pas prévue dans la loi agraire; c'est effectivement une création bien à eux, car la loi ne stipule que la représentation des membres de la communauté.

Dans sa forme, cette hiérarchie a un caractère essentiellement agraire. Son existence a cependant été la clef de voute de la pérennité socioculturelle de la macro-communauté de Milpa Alta. Cette structure de gouvernement unifié et supracommunal tire sa légitimité des membres de la communauté et s'est révélée particulièrement utile pour les habitants de Milpa Alta, même si elle n'a pas d'existence légale. En interne, elle a maintenu la cohésion et l'articulation entre les neuf villages ou communautés singulières et elle a entretenu le sentiment d'appartenir à une entité plus importante ainsi que la perspective macro-communale du territoire. Elle a également renforcé un double système de prise de décision qui s'efforce de garantir la prééminence des intérêts collectifs sur les intérêts privés et de neutraliser et de prohiber les manœuvres personnelles de certains représentants. Les décisions au sujet des questions conservatoires intéressant la macro-communauté de Milpa Alta sont prises par les représentants communaux des neuf villages et le représentant général, ainsi que par l'assemblée générale des membres. Vers l'extérieur, le regroupement des neuf villages dans une représentation générale a donné un plus grand pouvoir de négociation et de pression face aux autorités gouvernementales (fédérales et de la Ville de Mexico)

et dans de nombreux cas de figure, cette influence et ce rôle (interne et externe) dépassent le cadre de la question agraire à proprement parler.

Le fait que seule la fonction agraire du représentant communal soit reconnue légalement pose certes un problème. Pour lever les restrictions et résoudre les problèmes posés à la macro-communauté, les dirigeants de l'organisation *Comuneros Organizados de Milpa Alta (COMA)* ont défendu, tout au moins depuis 1995, la nécessité, d'une part, de redéfinir leur relation avec l'État et la Ville de Mexico sur la base de la reconnaissance du droit « de décider des lignes de notre destin en tant que *peuple d'origine* », « d'avoir notre propre organisation hiérarchique » et de fixer « les limites des champs de compétence avec les différentes autorités gouvernementales »; et, d'autre part, d'élucider un projet exclusif à partir d'accords politiques internes entre les communautés membres de la macro-communauté qui prennent la forme de statuts communaux. Ces statuts, est-il précisé, devront conférer une légalité à la reconstruction et à l'intégration de « toutes les formes d'organisation communale dans une structure et un gouvernement unique »; ce serait alors « un aménagement social de notre territoire et des paliers et formes d'autorité et de gouvernement, des usages et usufruits de la terre, reposant sur l'idée de propriété communale de la terre et de *notre existence en tant que peuple d'origine et communal* ». De même, entre autres questions, ces statuts devront encadrer les droits et les obligations des membres de la communauté et les rapports de ces derniers avec les nouveaux résidents (*Comuneros Organizados de Milpa Alta*, 1995, p. 9-11⁶). On comprend que les ententes internes seraient orientées vers la reconstruction des formes de gouvernance au sein de chaque communauté singulière et leur intégration dans une structure de gouvernance macro-communale. En d'autres termes, ce que les dirigeants de la COMA mettent en exergue, ce sont des ententes « autonomisées » supposant la reconnaissance, par l'État et la Ville de Mexico, des formes d'organisation et de gouvernance décidées par les habitants de Milpa Alta eux-mêmes. Cela entraînerait de fait la reconnaissance du territoire macro-communal en tant que cadre juridico-politique.

⁶ L'italique est de l'auteur.

Dans un tel scénario d'ententes autonomisées, il y a lieu de se demander quelle serait la situation de San Antonio Tecómitl, de San Bartolomé Xicomulco et de San Salvador Cuauhtenco, les trois autres pôles socioculturels qui font partie actuellement de l'arrondissement de Milpa Alta et avec lesquels les communautés de Milpa Alta ont maintenu des liens historiques. De fait, dans l'arrondissement de Milpa Alta, on distingue trois paliers d'identification et de filiation : (1) l'assimilation des habitants avec leur communauté singulière ; (2) la cognation des membres des neuf villages ou communautés singulières avec la macro-communauté de Milpa Alta ; (3) l'apparement entre les douze communautés singulières intégrées dans l'arrondissement. Évidemment, l'intensité de l'identification varie au cas par cas selon le type de liens et de relations en vigueur et selon l'appartenance au territoire de la macro-communauté de Milpa Alta et au respect des droits qui s'y rapportent.

Une dernière question à soulever a trait au statut des nouveaux résidents de divers horizons, c'est-à-dire les métis et les indigènes en provenance des différents États du pays qui peu à peu ont fait souche dans l'espace de la macro-communauté et, prioritairement, dans l'arrondissement de Milpa Alta. Autant les dirigeants que de larges parties de la population de Milpa Alta semblent avoir pris conscience de la nécessité de redéfinir et de normaliser la relation entre les nouveaux venus et les membres des communautés d'origine. Dans un contexte d'autonomie, cela impliquerait de prendre des décisions arrêtant à la fois les principes d'une gouvernance fusionnant la diversité et les conditions d'une citoyenneté communautaire.

■ LES TRANSFORMATIONS DES FORMES DE GOUVERNANCE AUTOCHTONE

La gouvernance des villages d'origine a varié avec les époques historiques successives et, pour la conserver en l'état, les villageois ont dû l'accorder avec les modèles de gouvernance imposés. La structure ancienne a été

réadaptée sous le régime colonial en s'inspirant du modèle indien du conseil (*cabildo*) ; plus tard, à la suite de l'indépendance, elle s'est fondue dans le moule de la municipalité, puis en 1929, après la disparition des municipalités, dans celui d'un arrondissement de la Ville de Mexico. Dans cette évolution, on constate une atomisation progressive des anciennes unités politico-territoriales indigènes, ainsi que l'aimantation de l'orbite étatique-nationale et de la Ville de Mexico des activités administratives et économiques d'intérêt pour les villages d'origine (et pour l'ensemble des habitants de la capitale) et la sujétion des autorités et des institutions de gouvernance traditionnelles aux institutions officielles.

Durant les années 1950, chaque village ou communauté singulière disposait d'une structure de gouvernement conforme à la notion traditionnelle de la gouvernance. Elle comprenait un maire et un conseil (*cabildo*) composé d'un président, d'un trésorier, d'un secrétaire et d'un percepteur. Le maire était l'un des principaux dignitaires de la communauté : il combinait la direction civile et religieuse de sa localité (certains habitants se rappellent qu'ils le surnommaient le « père du village »). La résolution des conflits et l'administration de la justice interne⁷ étaient ses tâches prioritaires. Même s'il n'était pas membre du conseil, il assistait à ses réunions et collaborait étroitement au règlement des affaires à caractère civil et religieux. Le maire et le président du conseil avaient notamment la responsabilité de piloter la construction et la réparation de certains équipements collectifs (les ponts, les chemins de terre qui reliaient les villages entre eux, etc.), de diriger les travaux sur les terres propriétés du clergé, de fixer les dates des semailles, du désherbage et des récoltes et de présider l'assemblée annuelle du village au cours de laquelle les marguilliers sortants présentaient leur rapport sur leur façon de financer la fête du saint patron et où l'on élisait les marguilliers pour la fête de l'année suivante. Le conseil gérait les revenus cléricaux qui servaient à organiser la fête annuelle du saint patron du village et à rénover l'église.

⁷ Sauf dans les causes criminelles impliquant des dommages et des blessures physiques, lesquelles étaient transférées aux autorités de l'arrondissement de Milpa Alta, le maire administrait la justice en différentes matières d'ordre interne (vol de récoltes ou dans les habitations, dégradations causées par des animaux sur les terres du voisin, disputes matrimoniales, etc.). Les gens se tournaient vers lui pour qu'il leur rende justice ; il livrait son verdict et si l'inculpé ne respectait pas la sentence, le maire pouvait le faire incarcérer dans la prison de Milpa Alta. Si l'un des plaignants n'obtenait pas une réparation qui le satisfasse, il pouvait faire appel auprès des autorités de Milpa Alta.

S'agissant de la division spatiale du village (en quadrilatères, parties, quartiers et secteurs), d'autres dirigeants de rang inférieur intervenaient : (1) ceux qui, une fois élus en assemblée, devaient rassembler les hommes de plus de dix-huit ans pour les travaux communautaires ; (2) les « poseurs », également élus en assemblée, chargés d'élever un autel à l'entrée de leur secteur le jour de la fête du saint patron ; (3) ceux désignés par le conseil qui devaient s'assurer que les hommes de leur quadrilatère s'acquittent de leurs obligations de travailler sur les terres qui appartenaient au clergé. Il y avait aussi d'autres personnages de rang mineur liés à l'église, tels les marguilliers responsables des fêtes de moindre importance ou encore les sonneurs de cloches et les officiants aux heures des prières.

Les résultats des recherches de Madsen semblent prouver qu'il existait déjà à l'époque un « conseil communal » ou un « conseil de gestion des terres communales » des neuf villages de Milpa Alta, qui veillait à la représentation générale des biens communaux (Madsen, 1960, p. 123). Ce conseil avait été créé conformément aux dispositions de la législation agraire.

Au cours de ces années, le premier dirigeant de la communauté était dénommé « sous-délégué » par les autorités de la capitale. Madsen signale que le poste de sous-délégué coïncidait approximativement avec celui de maire, comme dans le cas du maire de Tecoxpan (une des communautés singulières de la macro-communauté de Milpa Alta) qui, précisément, en était également le sous-délégué (Madsen, 1960, p. 107). Mais le sous-délégué jouait un rôle bien différent de celui qu'il acquit ultérieurement. En ce temps-là, la fonction de maire était constitutive de la gouvernance indigène de chaque communauté singulière et le fait qu'il porte, à l'extérieur, le nom de sous-délégué ne modifiait en rien la situation initiale :

pour les communautés, le maire était toujours une autorité qui leur était *propre*, quand bien même les officiels de la Ville de Mexico l'appelaient sous-délégué. Cette manœuvre de l'État traduisait néanmoins une méconnaissance de la gouvernance traditionnelle et le dessein d'intégrer l'une de ses principales figures dans l'organisation politico-administrative de la Ville.

Cette stratégie politique semble se confirmer avec la loi organique du département du district fédéral (DDF) de 1970⁸ (*Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*). La décentralisation administrative que le législateur prétendait promouvoir renforçait les sous-délégations en les dotant d'une plus grande capacité de gestion des services publics (eau, électricité, entretien des routes, etc.) de leur localité et en resserrant leurs liens avec les autorités de l'arrondissement et du DDF. Paradoxalement, pour les villages d'origine, il résultait de cette législation une plus grande centralisation politique, l'intensification du contrôle par les autorités de la Ville de Mexico et l'ingérence de ces dernières dans les modes de vie communautaire, ce qui entraînait le déclin ou la paralysie de leurs propres instances traditionnelles de participation et de décision. L'usurpation des pouvoirs des villages s'est poursuivie et accentuée tout au long des années 1970⁹, avec la promulgation de plusieurs lois, règlements, décrets et ententes. Cet ensemble de dispositions élargissait les prérogatives du DDF pour décider de l'utilisation, de la vocation et de la préservation des terres, des propriétés, des aires de développement, des cours d'eau et des boisés, et pour modifier, aménager et réglementer les espaces, les zones et les établissements humains dans la Ville de Mexico, y compris les territoires des villages d'origine. Par voie de conséquence, cet encadrement normatif et ces politiques dépossédaient les villages de leurs pouvoirs sur des

⁸ Cette loi visait une décentralisation administrative du district fédéral, mais sans aucune traduction politique puisqu'elle réaffirmait le caractère hiérarchique et centralisateur de son système de gouvernance : le gouvernement du district fédéral était toujours sous la responsabilité du président de la République, représenté en l'espèce par le chef du département du district fédéral, nommé et révoqué librement par l'exécutif fédéral. Le territoire du district fédéral demeurait divisé en arrondissements (*delegaciones*) dont les délégués étaient nommés et congédiés par le chef du département, avec l'assentiment de l'exécutif. Cette loi innovait en affectant au chef du département, en plus des délégués qui existaient depuis 1928, de nouveaux auxiliaires lui permettant d'exercer ses fonctions de gouverner, parmi lesquels trois secrétaires généraux, un officier public supérieur, un conseil consultatif, les sous-délégués et des comités de citoyens. Voir : *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial*, 29 décembre 1970, articles premier et troisième.

⁹ Au sujet des lois, règlements et décrets promulgués au cours de cette décennie, voir Espinosa López, 2003, p. 278-279.

questions vitales et augmentaient les domaines de compétence des autorités de Mexico¹⁰.

En outre, les responsables de la Ville de Mexico s'attachèrent à évincer les autorités traditionnelles des villages des fonctions qu'elles remplissaient en matière d'administration de la justice et de résolution des conflits internes, réservant ce rôle aux institutions officielles spécialisées implantées dans l'arrondissement. De cette manière, on écartait encore davantage les villages d'origine de la prise de décision sur des questions primordiales et on décuplait les pouvoirs des administrateurs du DDF, leur permettant de supplanter les orientations arrêtées par les villageois.

Ces pressions, parmi d'autres, ont contribué à rendre le sous-délégué de plus en plus dépendant des décisions des édiles de la Ville et de l'arrondissement et à imposer peu à peu l'appellation de sous-délégué à la place du nom sous lequel la communauté désignait par tradition son dirigeant (le maire). Les habitants des villages ont alors exigé que la personne qui assumerait la charge de sous-délégué soit choisie parmi eux, selon leurs procédures traditionnelles. La majorité a eu gain de cause, de sorte que, dans les faits, le sous-délégué était considéré comme une autorité administrative bien à eux. Comme le maire son devancier, il serait élu par sa communauté, mais en même temps, une fois nommé, il deviendrait un fonctionnaire local de l'administration du district fédéral.

C'est dans ce contexte d'immixtion graduelle des institutions de l'État dans le territoire communal et dans l'administration de Milpa Alta – bouleversant la gouverne traditionnelle –, conjugué à l'effacement de la représentation générale des biens communaux et, au cours des années 1970, à la poursuite d'intérêts externes contraires à ceux de la macro-communauté,

que les habitants de Milpa Alta se mobilisèrent et entreprirent de moderniser la représentation communale et l'écheveau politique de leurs communautés.

Le résultat des changements survenus, notamment durant les décennies 1970 et 1980, dans chacune des communautés singulières de Milpa Alta s'est manifesté à travers l'ascendant pérenne (jusqu'à aujourd'hui) de deux figures représentatives de l'autorité : l'une administrative (le sous-délégué, récemment rebaptisé coordonnateur de liaison territoriale¹¹) et l'autre agro-communale. Notons également la présence d'un représentant général de la macro-communauté des neuf villages de Milpa Alta.

Si les instances communales agraires sont de facture plus ou moins récente et qu'elles émanent d'une loi nationale, elles sont vite devenues des symboles de la gouverne des villages d'origine et ceux-ci les reconnaissent comme tels. Pour sa part, le statut du sous-délégué a suivi un chemin différent. Comme nous l'avons décrit, le sous-délégué était confondu au début avec une autorité traditionnelle pour se transformer ensuite progressivement en une sorte d'échelon administratif hybride, loyal alternativement envers la Ville et sa communauté. Dans cette perspective, la figure du maire, vidée de toute signification, a été remplacée par celle du sous-délégué dont la légitimité traverse actuellement une crise, car la population a conscience qu'il dépend de plus en plus des responsables et des partis politiques de la Ville de Mexico. La population de Milpa Alta date ce glissement du jour où le sous-délégué a commencé à percevoir un salaire de la municipalité, les partis politiques entrant dès lors en lutte pour le poste ; les villages sont alors devenus des lieux de querelles partisans pour le pouvoir.

¹⁰ C'est précisément au cours de ces années que le gouvernement fédéral et celui du district fédéral ont conçu le projet de construction de la route Xochimilco-Oaxtepec (1974), de la ligne de haute tension Chicoasén-Topilejo qui, en principe, devait passer par la zone boisée de Milpa Alta, et l'expropriation de 800 hectares de territoire communal pour la construction de plusieurs centres de recherche (1978). Ces décisions ont provoqué la colère des habitants de Milpa Alta et les ont amenés à s'organiser pour s'y opposer, car ils les considéraient comme une atteinte à l'intégrité de leur territoire.

¹¹ C'est surtout à la suite des changements qui ont affecté le statut politique du district fédéral durant les années 1990, que le sous-délégué fut rebaptisé coordonnateur de liaison territoriale. Le village de Villa Milpa Alta étant le chef-lieu de l'arrondissement, il n'abrite pas de sous-délégué.

En vérité, la présence de partis politiques n'est pas une nouveauté ; ce qui est inédit, c'est le multipartisme. Jusque dans les années 1980, le Parti révolutionnaire institutionnel était le seul à avoir une réelle influence sur la vie de ces villages et il avait la haute main dans l'arrondissement sur un sous-comité dont le siège, situé dans le village de Villa Milpa Alta, « accueillait un représentant de chaque population¹² ». L'arrivée des partis politiques de l'opposition s'est fait sentir dans la région à la suite de réformes électorales nationales, dont la première remonte à 1978.

Une gouvernance traditionnelle ou communautaire ?

Les mutations de la gouvernance indigène – avec la création d'instances communales agraires, conformément aux lois nationales, et la conversion des autorités traditionnelles – amènent à s'interroger. Ces changements ont-ils entraîné la disparition de l'autonomie gouvernementale de Milpa Alta ? Le présent et l'avenir des villages indigènes dépendent-ils du maintien de leur gouvernance traditionnelle ? À notre avis, ce qui présente de l'intérêt n'est pas tellement la continuité d'un certain type traditionnel d'autorités, d'institutions et de procédures, car dans aucun village ou communauté de telles composantes ne sont demeurées inchangées dans le temps. Ce qui importe, ce sont les principes et l'idéation du modèle de gouvernance des collectivités indigènes – comme faisant partie de leur vision du monde et de leurs modes de vie communautaire – et les efforts qu'elles ont déployés pour – qu'elles soient anciennes, traditionnelles ou nouvelles – convertir les autorités, gagner les institutions et approprier les formes de gouvernance de la communauté à ces principes, à ces valeurs et à ces idées.

Dans la macro-communauté de Milpa Alta, de nombreuses institutions et autorités gouvernementales ayant existé dans le passé (au cours des périodes préhispanique, coloniale et même républicaine) ont disparu ;

mais à diverses époques de l'histoire, leurs membres ont cherché à créer ou à recréer des institutions qui répondent à leur conception de la gouvernance, institutions qui, sous divers aspects, sont propres à cette génétique historique. Ces institutions adoptent généralement des caractéristiques distinctives, non pas parce qu'elles sont plus ou moins traditionnelles, mais précisément parce que leurs représentants souhaitent qu'elles épousent leur conception de la gouvernance. Cette approche nous permet de comprendre pourquoi dans les communautés (comme celles de Milpa Alta), en dépit de la disparition d'institutions anciennes et traditionnelles, il s'en crée de nouvelles qu'on se plaît à adosser aux valeurs communautaires, différentes de celles de la société globalisante dans laquelle elles fonctionnent.

On peut alléguer que les marguilliers et le système des fonctions liées à la religion sont l'une des rares institutions de Milpa Alta à avoir survécu dans sa forme traditionnelle à l'époque coloniale, sous inventaire de quelques variantes depuis ses origines. Les marguilliers conservent leur rôle traditionnel dans la célébration des fêtes religieuses. Pour la durée de sa charge – habituellement pour un an, pour l'organisation des festivités de la période correspondante – le marguillier responsable de la fête principale acquiert une grande importance dans la vie de la communauté. Il collabore avec les autres autorités (agraires et administratives) du village, les assiste quand il s'agit de prévenir ou de résoudre les conflits internes ou bien de recruter les habitants pour les travaux communautaires, le *xulaltequetl*. On sollicite également son avis lorsque des assemblées se terminent sans avoir trouvé un terrain d'entente.

L'institution des marguilliers est l'un des fondements de l'organisation communale, car les fêtes religieuses sont encore aujourd'hui des cérémonies publiques qui cristallisent le sentiment identitaire, la communauté de vie et la participation des habitants aux instances de la collectivité. Ces fêtes constituent également

¹² La ligue des communautés agraires et des syndicats paysans du district fédéral, émanation de la Confédération nationale paysanne, proche du Parti révolutionnaire institutionnel, dirigeait également un comité régional paysan à Milpa Alta (Martínez Ruvalcaba, 1974, p. 50-51).

un moyen pour les résidents de Milpa Alta de se rassembler socialement, non seulement parce que la population participe ordinairement aux fêtes des différents villages (surtout les plus proches), mais parce que la coutume veut qu'il existe entre certains villages des ententes de réciprocité associées aux fêtes. Le pèlerinage à Chalma, par exemple, est toujours l'un des événements religieux auquel prennent part des membres de toutes les communautés singulières de Milpa Alta, en référence dans ce cas de figure à la macro-communauté.

La survivance du système des marguilliers peut s'expliquer par le caractère éminemment socioreligieux du poste, contrairement à d'autres fonctions qui pour être également composites de la structure de gouvernance indigène avaient un mandat plus ouvertement politique ou judiciaire. Ainsi, la survivance du marguillier et du système des fêtes peut être attribuable au fait que les autorités fédérales et de la capitale se sont montrées plus « condescendantes » à leur égard, car *a priori*, leur image est plus « culturelle » que politico-judiciaire.

■ LA MACRO-COMMUNAUTÉ DANS L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA VILLE DE MEXICO

Comme on l'a déjà mentionné, les municipalités ont fait place à la Ville de Mexico en 1929. On a ainsi supprimé les conseils municipaux et les autorités correspondantes (président municipal, conseillers et syndics) et par la même occasion leur élection directe par la population. Ils ont été remplacés par les arrondissements, privés de toute autonomie politique. Le chef de l'arrondissement (appelé délégué) était choisi et démis par le chef du département du district fédéral après accord du président de la République. Au même titre que le sous-délégué, le délégué était un collaborateur déclinant, au niveau local, les fonctions confiées à l'état-major de la capitale. Ce dernier autorisait les villages d'origine à élire leurs sous-délégués, mais la nomination des délégués est demeurée le privilège du chef du gouvernement du district fédéral¹³ jusqu'à l'an 2000, quand les habitants de Milpa Alta (et la population de la capitale en général) les ont élus pour la première fois. Lors de la décennie 1990, les réformes administratives de la Ville de Mexico ont certes rendu possible l'élection populaire du délégué et du chef du gouvernement du district fédéral, mais elles n'ont pas rétabli les municipalités et elles n'ont pas été accompagnées de la création d'un nouveau modèle de gouvernance fondé sur la diversité socioethnique.

¹³ Jusqu'en 1994, le président de la République mexicaine détenait la charge de diriger la Ville de Mexico, mais il la déléguait au chef du département du district fédéral. Cet arrangement a pris fin avec la réforme politique du district fédéral et son accession au statut de gouvernorat en 1994. Le nouveau statut a institué un chef de gouvernement du district fédéral, qui serait élu pour la première fois par les citoyens de la circonscription à l'occasion des élections de 1997.

LA STRUCTURE POLITICO-ADMINISTRATIVE DE LA VILLE DE MEXICO

En 1994, avec l'adoption du statut de gouvernorat du district fédéral, la Ville de Mexico devient le district fédéral et, à ce titre, une division de la Fédération. Mais l'organisation politique et administrative du gouvernorat du district fédéral est différente de celle des autres divisions fédératives du pays, notamment par le fait que le district fédéral est le siège du pouvoir fédéral et la capitale de la République mexicaine. C'est pour cette raison – et d'autres encore – que le gouvernorat du district fédéral prend en charge des tâches fédérales et qu'il a la responsabilité des institutions de l'exécutif, du législatif et du judiciaire au palier local. À l'échelon local, les autorités du gouvernorat du district fédéral sont : l'Assemblée législative du district fédéral, le chef de gouvernement du district fédéral et la Cour supérieure de justice du district fédéral. L'Administration publique du district fédéral comprend : (1) des organisations publiques centralisées (bureaux

du chef de gouvernement du district fédéral, secrétariats et autres organismes); (2) des organismes politico-administratifs implantés dans chacune des seize délimitations territoriales (appelées de manière générique délégations) qui composent le district fédéral. À la tête de chaque délégation se trouve un chef de délégation qui détient des pouvoirs pour diriger et administrer en matière de travaux publics, d'activités de services, de protection civile, de sécurité publique, de culture...

L'organisation des élections locales (du chef de gouvernement du district fédéral, des députés à l'Assemblée législative du district fédéral et des chefs de délégation) est confiée à un organisme public autonome : l'Institut des élections du district fédéral. Le tribunal des élections du district fédéral est la plus haute autorité judiciaire chargée de régler les différends en matière d'élections.



Il est temps désormais d'abstraire les composants unitaires internes de la gouvernance de l'arrondissement de Milpa Alta : (1) l'unité de l'arrondissement, qui embrasse la diversité des communautés singulières comprises dans les limites de son territoire ; (2) l'unité de la macro-communauté, qui assemble les instances décisionnaires des neuf communautés singulières ; (3) l'unité de chacune des communautés singulières.

Arrêtons-nous brièvement à la description de la spécificité de chacun de ces composants et des fonctions qu'ils ont endossées.

L'arrondissement

L'arrondissement compte actuellement un organe politico-administratif composé du chef d'arrondissement, élu au suffrage populaire, et de fonctionnaires et

d'employés publics qui dépendent de lui. Il a compétence « en matière de gouvernement, d'administration, d'actes juridiques, de travaux publics, d'activités de service, d'affaires sociales, de protection civile, de promotion économique, culturelle et sportive et dans tous les autres domaines stipulés dans les lois ». Il détient par ailleurs d'autres attributions à caractère administratif¹⁴. En somme, les fonctions des arrondissements sont limitées et de nature essentiellement administrative. La configuration et les fonctions de cet organisme politico-administratif ne coïncident pas avec celles des institutions propres à la macro-communauté ni ne contribuent à la sauvegarde de ses intérêts et au comblement de ses besoins. Ce décalage expliquerait, en partie, la raison pour laquelle la macro-communauté est perçue par ses membres comme un organisme parallèle à l'arrondissement.

La macro-communauté

En accord avec les lois agraires, les habitants de la commune élisent librement leurs responsables communaux agricoles et prennent également de manière autonome les décisions au sujet des ressources et des biens communaux de leur territoire. La gouvernance macro-communale, instituée par ses membres, est partagée entre une autorité agraire générale (élue par tous les résidents de la macro-communauté) et les responsables agraires de chacune des neuf communautés singulières (élus par les habitants de leur communauté respective). Ces instances tiennent des réunions périodiques afin de traiter de toutes les questions liées au territoire et aux ressources de la macro-communauté¹⁵.

La premier devoir des représentants communaux est de continuer à faire pression pour la reconnaissance et la certification des titres de propriété du territoire de la macro-communauté de Milpa Alta (27 000 hectares) et de garantir leurs droits territoriaux, en veillant à ce que les politiques gouvernementales d'urbanisme ou de reconversion des sols, entre autres, ne lèsent pas l'intégrité du territoire et ne nuisent pas au contrôle qu'ils exercent sur lui. Ces mêmes représentants ont également tenté d'exercer des fonctions liées au secteur forestier, au développement et à la commercialisation de ses produits et, plus globalement, à l'amélioration des conditions socioéconomiques de leurs villages. À l'heure actuelle, des projets environnementaux ont été négociés avec la commission forestière nationale (Comisión Nacional Forestal) et la commission des ressources naturelles du district fédéral (Comisión de Recursos Naturales), projets destinés au reboisement et à la protection des forêts. La plupart des fonctions des élus communaux, en tant que représentants agricoles, leur sont conférées par la loi agraire.

La difficulté réside dans le fait que ces instances ne sont légalement reconnues qu'en tant que représentantes du secteur de l'agriculture, sans aucun pouvoir politique. Elles ne bénéficient donc pas de la faculté de s'autogouverner. Cela limite sérieusement leur légitimité comme représentantes de la macro-communauté : leurs décisions, leurs pouvoirs et leurs compétences sont circonscrits exclusivement au domaine agricole. On pourrait plaider que les représentants communautaires accomplissent à l'occasion des actes de

¹⁴ Voir : Statut du gouvernement du district fédéral, publié dans le *Diario Oficial de la Federación* du 26 juillet 1994 (mis à jour le 14 octobre 1999), article 117. À la suite de la réforme du district fédéral, en 1993, et de l'approbation de son statut, en 1994, les résidents de Milpa Alta, et ceux de la capitale en général, ont pu choisir, pour la première fois, en 1997 le chef du gouvernement du district fédéral et en 2000 les chefs des arrondissements respectifs ; dans les deux cas, ces autorités ont été élues au suffrage universel, libre, direct et secret, dans le respect des procédures électorales légales.

¹⁵ Les autorités fédérales ont tenté à maintes reprises d'affaiblir la représentation des résidents de Milpa Alta dans le but ultime de désagréger la communauté et d'incorporer les terres dans le marché foncier. Elles ont notamment appuyé différentes personnes de la macro-communauté qui aspiraient à prendre le contrôle de la représentation à leur avantage et, dans le même temps, incitaient à l'affrontement et au désordre interne, comme cela s'est produit récemment. Nombre de membres de la communauté voient derrière ces actes la main du gouvernement fédéral et des « intérêts immobiliers ». Ainsi en est-il de « l'organisation Riqueza Nacional, une association prétendument écologique qui, en 1997, a présenté un projet d'aménagement comprenant un parc, des hébergements, des centres sportifs et un héliport, projet que la communauté n'a pas accepté et n'acceptera pas » (Rojas et Pérez, 2005, p. 42).

gouvernement, mais ceux-ci ne sont communément opposables qu'aux membres de la communauté, c'est-à-dire ceux qui possèdent des droits agraires.

Conformément à la loi, le chef de l'arrondissement ne peut s'immiscer dans la vie interne de la macro-communauté de Milpa Alta sur les questions agricoles. Mais les pouvoirs qui lui sont conférés pour diriger et administrer le territoire de son arrondissement l'habilitent à intervenir dans d'autres affaires vitales pour la macro-communauté. Certes, le délégué, à l'instar des institutions et des organismes fédéraux et de la Ville de Mexico, a dû reconnaître l'autorité agraire et le régime communal de la terre de même que l'obligation de consulter les représentants de la macro-communauté et de convenir avec eux des actions à entreprendre dans son aire de compétence. Or ces paliers administratifs ignorent fréquemment la participation de la représentation communale – ou y font obstacle – dans les prises de décision engageant le territoire et les ressources qui, légalement, sont du ressort des collectivités agraires. L'éviction des instances communales agraires et l'ingérence des autorités de l'État dans des affaires de la compétence des villages ont été des sources de tensions et de conflits.

Les communautés singulières

Dans l'unité décisionnelle de chaque communauté singulière, il existe trois types de responsabilité : celles de l'instance communale agraire, du sous-délégué (ou coordonnateur de liaison territoriale) et du marguillier de la fête patronale. Les trois sont élus selon différentes procédures : les représentants communaux sont élus uniquement par les membres de la communauté ayant des droits en vigueur, le marguillier est élu par l'ensemble de la population d'origine, alors que tous les habitants de la communauté, d'origine ou nouvellement établis, élisent le sous-délégué. Chacune de ces autorités détient des fonctions distinctes, mais elles ne communiquent pas systématiquement entre elles et se trouvent parfois en concurrence sur certaines questions face à d'autres paliers de gouvernement

(arrondissement et Ville de Mexico). La désynchronisation de ces autorités est l'un des symptômes de la déliquescence de la gouvernance traditionnelle, conséquente à l'immixtion de l'État.

Bien évidemment, les représentants communaux, le sous-délégué et le marguillier entrent occasionnellement en contact pour résoudre certains problèmes, mais ils divergent souvent (surtout l'autorité communale et le sous-délégué) dans le choix des priorités et l'estimation des besoins de leurs villages et de la façon de les satisfaire. Dans une certaine mesure, les désaccords sont inévitables étant donné la nature du poste et le contenu de leurs fonctions. Mais les réalisations immobilières hors la loi et l'accroissement considérable de la population récemment installée (ou non d'origine) dans leurs communautés, notamment à partir des années 1980, sont venus assombrir les relations et se révèlent être un motif de contentieux entre les autorités.

La situation du sous-délégué (ou coordonnateur de liaison territoriale) est problématique. Comme on l'a vu, dans la première moitié du XX^e siècle, l'une des principales figures traditionnelles des communautés d'origine a commencé à être appelée sous-délégué parce que l'on souhaitait qu'à la longue, elle exerce ses fonctions indépendamment de la communauté et appuie l'urbanisation du district fédéral et de l'arrondissement dans sa localité. Cependant, ce processus de dérivation des fonctions du sous-délégué par rapport à la tradition n'a pas été chose aisée ; les gens exigeaient en effet du sous-délégué qu'il défende les intérêts de sa communauté et assume des fonctions identiques à celles de l'autorité traditionnelle qui l'avait précédé.

Le sous-délégué s'est vu quelquefois confier des responsabilités par la communauté, bien que la loi n'ait pas énoncé les conditions d'une telle délégation. Il s'agit de fonctions similaires à celles des juges de paix, des juges civils, des notaires publics et des registraires de l'état civil¹⁶. Mais l'aptitude du sous-

¹⁶ Parmi les fonctions exercées par le sous-délégué, on compte l'assermentation des limites de la propriété, la conciliation en cas de disputes familiales, la gestion des dons matériels au bénéfice de la communauté, le recensement des animaux en prévision de leur transfert ou de leur vente, l'annonce de la perte d'animaux et leur récupération, la délivrance des certificats de résidence, de concubinage et de dépendance financière, de revenus et de solvabilité, etc. Voir : *Diagnóstico de las funciones y facultades de los coordinadores de enlace territorial del sur del Distrito Federal*.

délégué à accueillir les demandes de la communauté et à y répondre dépend du bon vouloir du délégué et plusieurs des fonctions que lui sont assignées par la communauté sont suspendues, dans les faits, à la permissivité de celui-ci. De surcroît, ces dernières années, les sous-délégués sont l'objet de pressions pour qu'ils s'en tiennent à leur fonction d'agent de liaison territoriale et se plient aux directives de l'arrondissement et de la Ville. Concomitamment, on soutient que plusieurs fonctions de droit coutumier assumées par les sous-délégués sont transférées aux organes de représentation citoyenne institués par la loi de participation citoyenne. Ces organes n'ont toutefois pas encore été agréés et légitimés par les habitants de Milpa Alta.

La sujétion progressive du sous-délégué aux directives de l'arrondissement a pour conséquence de faire naître des situations conflictuelles entre les objectifs de certaines de ses fonctions et les intérêts collectifs de sa communauté. On citera par exemple les décisions d'urbanisme menant à la multiplication des voies asphaltées et à l'agrandissement du centre des villages. Ces actions ne peuvent que heurter les représentants communaux, dont la raison d'être consiste justement à garantir l'intégrité de leur territoire et à maîtriser la croissance urbaine.

Afin de dénouer ces impasses, certains résidents proposent que ce soit l'assemblée communautaire qui décide du rythme et du type d'agrandissement du centre-ville et insinuent que de nombreux problèmes seraient résolus si les deux autorités étaient appariées. Cela imposerait sans doute la mise en place d'une autorité administrative distincte de celle de l'actuel sous-délégué ou coordonnateur de liaison territoriale. Prévoyons que cela équivaldrait à l'officialisation d'un certain degré d'autonomie encore inexistant aussi bien au niveau local que national¹⁷.

■ LES INSTANCES DE PARTICIPATION ET DE DÉCISION DES VILLAGES

L'assemblée est une autre des institutions qui a subsisté dans les villages de Milpa Alta, avec quelques innovations. En tout état de cause, elle est en adéquation

avec leur vision de la gouvernance. Les habitants de Milpa Alta souhaitaient que les assemblées perdurent, à titre d'instances de participation et de décision des membres de la communauté dans les affaires locales de chaque communauté singulière, mais aussi dans celles à plus grande portée collective de la macro-communauté. Voilà pourquoi trois assemblées cohabitent dans la macro-communauté de Milpa Alta :

- l'Assemblée générale des membres de la macro-communauté ;
- l'Assemblée générale des membres en règle de chaque communauté singulière ;
- l'Assemblée de la population de chaque communauté.

Tous les membres de la macro-communauté participent à l'*Assemblée générale des membres* afin de délibérer des affaires se rapportant au territoire et à la forêt ainsi que de diverses questions agricoles et de conservation des ressources du territoire de la communauté. Cette assemblée est reconnue par la loi agraire en vigueur en tant qu'organe supérieur de décision des membres de la communauté. En plus de cette première assemblée, deux autres coexistent dans la plupart des villages : tout d'abord l'*Assemblée générale des membres de chaque communauté* à laquelle prennent part les membres dont les droits agraires sont en vigueur et où l'on débat à propos du territoire, des terres, de l'agrandissement du centre-ville, des chemins de liaison, de la préservation de la forêt, de l'élection du représentant de la communauté, etc. de leur village respectifs ; ensuite l'*Assemblée de la population*, à laquelle peuvent siéger tous les habitants, d'origine ou nouveaux. Dans cette dernière assemblée, on aborde diverses affaires d'intérêt commun exclusives des questions territoriales ou agraires, comme les décisions relatives aux services publics (électricité, eau, drainages, services en général) et, dans certains cas, l'élection du coordonnateur de liaison territoriale.

Les habitants de Milpa Alta ont veillé à ce que les décisions des autorités communales soient orchestrées avec les agréments conclus lors des assemblées. En principe, les responsables communaux ne sauraient

¹⁷ Cette ouverture est esquivée dans la réforme constitutionnelle de 2001 en matière de droits et de culture indigène. Au sujet de cette réforme, honnie par les différentes expressions du mouvement indigène, voir Díaz-Polanco et Sánchez, 2002, chap. 3.

décider et agir de façon autonome, obligés qu'ils sont de respecter les décisions prises par les assemblées. Ainsi, les actes du représentant général de la macro-communauté de Milpa Alta, qui fait office, à certains égards, de gouverneur général, se doivent pour autant de concorder avec les résultats des votes de l'Assemblée générale des membres de la communauté. Les responsables communaux de chaque communauté singulière doivent également s'aligner sur les délibérés de l'assemblée générale de leurs communautés respectives. Les avis et les critères des responsables communaux sont exposés dans les assemblées, les membres de la communauté les prennent ainsi en considération, mais les rejettent s'ils les jugent inadéquats.

Les autorités de la macro-communauté et des villages se réunissent périodiquement pour discuter, entre autres, de différentes questions en lien avec le territoire et les ressources sylvestres de Milpa Alta, ainsi que des initiatives du gouvernement fédéral et de la Ville de Mexico qui touchent leur région. Un des sujets examinés depuis le début de 2006 est la proposition du gouvernement fédéral de créer une zone communautaire de conservation écologique sur le territoire de Milpa Alta¹⁸; un autre thème de discussion est celui du registre de la population, car le dernier recensement remonte à 1980 et nombreuses sont les personnes qui insistent pour qu'il soit révisé. Milpa Alta compte aujourd'hui 10 000 habitants.

Il arrive que les autorités communales ne parviennent pas à un consensus: il suffit qu'une seule ne soit pas d'accord sur une décision à prendre pour décréter qu'il n'y a pas consensus et, par conséquent, que cette décision soit considérée comme irrecevable ou ajournée. Une assemblée générale des membres de Milpa Alta est alors convoquée afin de trancher le différend et sa résolution doit être respectée par toutes les autorités communales. Mais dans le même temps, l'assemblée générale doit parvenir à un consensus; dans le cas contraire, on ne peut agir ou décider d'une mesure et, partant, rien n'oblige les autorités.

Les antagonismes et les tensions entre les autorités communales et les membres des communautés se présentent, précisément, quand ces autorités prennent une décision importante sans avoir au préalable consulté l'assemblée. À ce moment, une assemblée est habituellement convoquée et si elle n'entérine pas la décision des autorités, la mesure est dénoncée et abrogée. Une autre pomme de discorde surgit quand les partis politiques tentent d'influencer une décision ou *a fortiori* de décider dans une affaire interne – d'une communauté singulière ou de la macro-communauté – sans recueillir l'assentiment de l'assemblée, ou bien quand ils offrent une perspective contraire à celle de la communauté et cherchent à réorienter celle-ci, ou encore quand ils prétendent ignorer la stratégie des représentants de la communauté.

Une des innovations des résidents de Milpa Alta sur la façon de tenir compte de la diversité dans la gouvernance de leur territoire a été l'admission des nouveaux arrivants à l'Assemblée de la population sur les bancs de laquelle on discute des questions administratives et des services publics. Nombre de nouveaux venus se sont établis en dehors du centre des villages; ils adressent donc à ces assemblées leurs besoins en services publics. Certains membres de la communauté s'opposent à ces demandes quand la dotation de services publics présume de l'agrandissement du centre de leur village, au-delà de ce qu'ils jugent pertinent. Ces questions sont d'ordinaire source de crispations et de querelles entre les résidents d'origine et les nouveaux arrivants. Les contestations et les oppositions qui se font jour dans le milieu de ces villages sont selon toutes les apparences des avatars du système politique et des politiques que la Fédération et la Ville de Mexico – suivant leurs compétences – mènent notamment au sujet des titres de propriété et de l'application des lois agraires, de l'utilisation du sol, de l'immobilier résidentiel, du réaménagement éco-territorial et du développement économique.

En résumé, l'ambition des villages d'origine est leur désir évident de s'autogouverner, de conserver leur identité propre et d'assurer la survie de leurs communautés et de leurs territoires.

¹⁸ Le district fédéral a publié dans son *Diario Oficial* du 21 juin 2006 la réforme de la loi sur l'environnement local créant le modèle de « zone communautaire de conservation écologique ».

BIBLIOGRAPHIE

- Cámara de Diputados (1994). «Estatuto de Gobierno del Distrito Federal», *Diario Oficial de la Federación*, 26 juillet, Mexico.
- Cámara de Diputados (1970). «Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal», *Diario Oficial*, 29 décembre, Mexico.
- Comuneros Organizados de Milpa Alta (1995). *Proyecto Milpa Alta, su territorio y estatutos generales*, Milpa Alta.
- Díaz-Polanco, H. et C. Sánchez (2002). *México diverso. El debate por la autonomía*, Mexico, Siglo XXI Editores.
- Espinosa López, E. (2003). *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*, Mexico, Instituto Politécnico Nacional.
- Galarza, J. et C. López Ávila (1982). *Tlacotenco Tonantzin Santa Ana. Tradiciones: toponimia, técnicas y fiestas, canciones, versos y danzas*, Mexico, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de Casa Chata 49.
- López Ávila, C. (1982). *Malacachtepec Momoxco. Historia legendaria de Milpa Alta*, Introducción y Estudio glífico de J. Galarza, J. Pedraza et L. Taboada, Mexico, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Cuadernos de Casa Chata.
- Madsen, W. (1960). *The Virgin's Children. Life in an Aztec Village Today*, Austin, University of Texas Press.
- Martínez Ruvalcaba, M. de J. (1974). *Remanentes religiosos de Milpa Alta. El sistema de cargos y fiestas*, thèse de licence, Mexico, Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Rojas, R. (2005). «Repudian en Milpa Alta pretensión de la SRA de remover a su dirigente», *La Jornada*, 19 mai.
- Rojas, R. et M. Pérez (2005). «Cesa la SRA al servidor que avaló destituir a dirigente de Milpa Alta», *La Jornada*, 20 mai.
- Walter Porto Gonçalves, C. (2001). *Geografías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, Mexico, Siglo XXI Editores.