

**Danièle Dehouve**

2006 : « L'échange en politique. Le vote et sa récompense dans l'Etat de Guerrero », in *La transition démocratique au Mexique. Regards croisés*, sous la direction de M. Bey et D. Dehouve, Paris, L'Harmattan, p. 131-152.

## L'ÉCHANGE EN POLITIQUE : LE VOTE ET SA RÉCOMPENSE DANS L'ÉTAT DE GUERRERO

Danièle Dehouve

La question de savoir ce qui a changé avec la transition démocratique dépend en grande partie du lieu où se situe l'observateur et de ses prémisses théoriques. Ilan Bizberg, considérant le rapport entre les partis politiques et la société civile, conclut que les élites et les institutions du passé sont restées en place, que les organisations sociales peinent à s'extraire de l'emprise partisane, en un mot que la transition peut être qualifiée de vide. Mais c'est une tout autre impression qui se dégage de l'observation de la société au niveau municipal, plus précisément lorsque l'on considère la transformation du système politique local sous la double influence du multipartisme et de la décentralisation. Loin d'être vide, la transition semble déboucher sur la mise en place d'un système complètement nouveau.

Au niveau national, l'implantation du multipartisme a coïncidé chronologiquement avec la mise en œuvre de la décentralisation. Vu depuis le municipale, ce double processus s'est traduit par l'apparition d'un rapport d'un nouveau genre entre les élections et la gestion. D'une part, l'expression des suffrages porte au pouvoir un président municipal et son équipe ; de l'autre, ces élus se voient confier l'administration directe d'un gros budget. Les règles de l'accession au pouvoir et de l'exercice de celui-ci s'en trouvent profondément modifiées, d'un côté par le vote partisan et, de l'autre, par la redistribution de la manne financière.

Encore faut-il savoir de quels outils théoriques nous disposons pour analyser le rapport entre le suffrage et sa

contrepartie financière. On songe tout d'abord à la notion de clientélisme, couramment utilisée par les politologues et les anthropologues. Nous allons montrer qu'elle est en partie ambiguë et dangereuse, bien qu'elle pose des questions absolument centrales pour notre propos.

Son ambiguïté provient de son histoire. À l'origine et sous la plume des anthropologues, la notion a désigné des liens de dépendance spécifiques aux sociétés méditerranéennes (Italie, Espagne et Grèce), propres à une tradition conçue comme opposée à la vie politique moderne. Puis, les chercheurs se sont rendu compte de la persistance de relations clientélares dans les sociétés contemporaines et industrialisées et, de l'anthropologie, la notion est passée à la science politique, dans sa définition classique proposée par Jean-François Médard :

« Un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté, qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client qui contrôlent des ressources inégales » (Médard, 1976 : 103).

Depuis cette date, l'utilisation de la notion oscille entre deux pôles. D'un côté, il y a ceux qui se contentent d'affirmer que le clientélisme n'est pas une forme purement résiduelle destinée à disparaître et qu'il peut même participer à la transformation de l'État : « Rien n'indique que l'opposition entre clientélisme et modernité politique soit à ce point affirmée » (Briquet, 1998 : 26 ; voir aussi Banégas, *ibid.* : 77, note 1).

À l'autre pôle, se situent ceux qui n'hésitent pas à voir dans le clientélisme un phénomène universel. Pour Médard (*ibid.* : 309), l'universalité du clientélisme doit être recherchée dans sa « nature profonde [...] dans le contexte de la sociologie de l'échange social, et plus profondément dans celui de l'anthropologie du don », position proche de celle de Garrigou (*ibid.* : 39) pour qui l'invariance et la transformation du clientélisme peuvent être expliquées par « les conditions d'efficacité de l'économie du don ».

L'excellent ouvrage dirigé par Briquet et Sawicki (*ibid.*) porte la marque de cette oscillation entre les deux pôles. Alors que les analyses réunies sont toutes remarquables, il est clair que leurs auteurs n'attribuent pas le même contenu à la notion de clientélisme. Mais, qu'ils restreignent celle-ci à des pratiques

« aussi » ou « encore » présentes dans les systèmes modernes ou que, à l'inverse, ils la noient dans des universaux, ces auteurs occultent un aspect fondamental de la démocratie : le fait que celle-ci est d'abord et avant tout un système d'échange entre les électeurs et les élus, entre les hommes politiques et leurs partisans. Certes Garrigou, Banégas et Médard (*ibid.*) remarquent que l'économie du don caractérise les relations clientélares, mais le fait de poser cette caractéristique comme universelle ne leur permet pas d'affirmer que c'est le fondement même de la démocratie électorale qui repose sur une réciprocité dont le vote et ses compensations constituent les objets.

Cette prise de position semble importante dans le cas du Mexique, profondément marqué par les polémiques qui ont accompagné la transition démocratique et, en particulier, les luttes des partis d'opposition contre le parti officiel. Dans ce pays, évoquer les pratiques clientélares revient à stigmatiser le PRI. Aussi, dire que l'instauration du multipartisme et de la décentralisation s'accompagnent de pratiques clientélares revient, *de facto*, à mettre l'accent sur la permanence du système hérité du PRI. Il en va tout autrement si l'on pose que la démocratie repose sur des échanges spécifiques entre électeurs et élus, dont il convient de déterminer les formes et les modalités. On est, dès lors, en mesure de faire apparaître l'émergence, au niveau du municipe mexicain, d'un nouveau système politique dans lequel les électeurs disposent, par définition, de quelque chose à échanger — leur voix —, et les élus de quelque chose à distribuer — la manne financière issue de la décentralisation.

## I. Le municipe

Le municipe dans l'État de Guerrero et plus précisément celui d'Acatepec, qui offre le cas sur lequel nous réfléchissons, est gouverné par un président municipal, assisté d'un conseil, élu pour trois ans au suffrage universel, siégeant dans le palais municipal du chef-lieu de municipe. Au niveau infra-municipal, un municipe rassemble un certain nombre de localités

subordonnées gouvernées par des *comisarios* élus pour un an (à Acatepec, ceux-ci sont une cinquantaine).

La prise de mairies par des partis opposés au PRI débuta dans le Guerrero à une échelle de masse à la fin de 1989. Le PRI affirma alors avoir gagné les élections municipales dans 63 municipes, tandis que le PRD se targuait d'avoir remporté 16 victoires. Les mois qui suivirent connurent de nombreuses « violences post-électorales ». Une vingtaine de palais municipaux furent pris par l'opposition qui y installa des « gouvernements parallèles » et la situation ne revint à la normale que plusieurs mois plus tard, par suite de l'intervention du gouvernement de l'État qui encouragea des accords locaux en distribuant des postes parmi l'opposition (Calderón Mólgora, 1994). À partir de là, l'opposition ne cessa de gagner des municipes et, dans certains cas, une véritable alternance des partis au pouvoir se mit en place. Ceci signifie qu'en une dizaine d'années s'est produit un renouvellement du personnel politique. Désormais, chaque parti doit constituer une liste de candidats susceptibles d'occuper le pouvoir en cas de victoire. Le nombre des élus potentiels et leurs réseaux de soutien politique constituent des données nouvelles.

Parallèlement, les flux financiers ont commencé à parvenir aux municipes au début des années 1990 et n'ont cessé d'augmenter depuis le début de la présidence de Zedillo (1994) et les dispositions mettant en œuvre la décentralisation (1996 puis 1999). La gestion du budget en est venue à représenter la principale attribution du conseil municipal.

Le président municipal est devenu « celui qui donne » aux localités (des routes, l'électricité ou des bâtiments publics) et aux individus (des toits pour les maisons, des *despensas* — menus cadeaux de nourriture —, et même de petites sommes d'argent). Malgré le fléchage des trois principaux fonds destinés aux municipes (FAIS et FORTAMUN du *Ramo 33* et « dépenses courantes » pour le paiement des salaires), le président dispose, en réalité, d'une grande autonomie. Il décide de ses modes de gestion : va-t-il confier les travaux d'équipement à des entreprises sous-traitantes ou à des ingénieurs et des ouvriers recrutés directement par ses soins ? Il choisit en grande partie les bénéficiaires de la redistribution : va-t-il édifier un nouveau

bâtiment dans le chef-lieu municipal ou dans l'une des localités subalternes du niveau infra-municipal ?

Pour parvenir à ce poste de gestion, le président doit tout d'abord être choisi par les militants de son propre parti au cours des précandidatures, puis obtenir les suffrages des électeurs au terme d'une campagne électorale disputée entre plusieurs partis. Celle-ci se déroule durant la dernière année de mandat du président municipal sortant. De mai à octobre, la campagne bat son plein. Après les élections, entre octobre et décembre, c'est la période des négociations pour constituer le conseil municipal. Celui-ci doit, en effet, accorder des postes de conseillers municipaux (*regidores*) aux partis d'opposition au prorata des voix que ceux-ci ont obtenues. Chacune des formations minoritaires convoque alors des réunions de militants pour désigner ses représentants au conseil municipal et entre dans des tractations avec le président, qui peuvent même aboutir à l'attribution de postes de conseillers à des personnes qui ne figuraient pas sur les listes électorales.

En janvier, la nouvelle équipe est au pouvoir. Sa première apparition publique prend place le deuxième dimanche de ce mois, lorsqu'elle réunit dans le chef-lieu les nouveaux *comisarios* (ou maires subalternes), chargés pour une année de l'administration des localités subordonnées. Au cours d'une cérémonie nommée « le serment » (*protesta*), le nouveau président remet aux *comisarios* les insignes de leur office. Quelques jours plus tard, prend place la première réunion de COPLADEMUN afin de décider quelles localités seront bénéficiaires de travaux d'équipement dès la première année. Par la suite, le président municipal disposera de deux ans et demi pour faire la preuve de ses capacités de gestion, avant l'ouverture de la campagne électorale suivante. L'économie de l'échange dont nous allons ébaucher les grandes lignes prend place dans ce strict cadre temporel trisannuel.

## II. La réciprocité

De façon générale, ce que peut donner un électeur est sa voix. Le président, pour sa part, distribue des emplois et des biens. Les premiers peuvent être politiques (conseillers municipaux, comme nous l'avons mentionné ci-dessus) ou techniques (policiers, personnel d'entretien, chauffeurs, et autres). Les seconds sont de nature variée, allant, comme on l'a dit, de gros ouvrages d'équipement à de petits avantages individualisables. Toute la vie politique locale tient à l'enchaînement de cycles de réciprocité.

### Premier cycle : campagne-élections

La campagne électorale constitue le lancement du premier cycle d'échange. C'est le candidat à la présidence qui prend l'initiative de donner en premier. Au cours d'un mois, de la mi-août à la mi-septembre, il fait le tour des localités subalternes du municépe ; dans chacune, il reçoit des demandes et fait des promesses précises ; mais, en outre, il distribue des biens divers : casquettes et T-shirts marqués au sigle du parti et un repas auquel il contribue en apportant une ou plusieurs vaches, du maïs et des boissons.

Les casquettes et les T-shirts sont distribués parmi les participants ; certains les arboreront fièrement pour afficher leur appartenance politique ; d'autres, au contraire, n'exprimeront rien d'autre en les portant que le fait qu'ils ont réussi à se vêtir sans dépenser un centime. Mais d'une façon générale, casquettes et T-shirts sont remarquables parce qu'ils constituent des objets symboliques à la fois du don consenti par le candidat (un bien d'utilité courante) et du contre-don attendu (le ralliement de l'électeur au parti dont le sigle figure sur le vêtement). Une coutume africaine évoque un phénomène du même type. Au Bénin (Banégas, 1998 : 81-88), il est de coutume d'apposer un billet sur le front d'un ami pour lui souhaiter la bienvenue ou attirer la chance sur lui. Or, les candidats politiques en campagne se doivent de « saluer les fronts », c'est-à-dire donner des billets de banque. Les jours

d'élection, les Béninois collent les bulletins de vote sur leur front.

« Cette équivalence établie entre les billets de banque et les bulletins de vote est en soi significative : elle montre que l'argent constitue un vecteur privilégié de subjectivation politique [...] et un vecteur d'appropriation [...] de l'acte électoral » (*ibid.* : 88).

Nous ajouterons que le billet-bulletin placé sur le front établit surtout une équivalence entre l'argent donné par le candidat et le vote rendu par l'électeur, au même titre que le T-shirt politique des campagnes mexicaines.

Dans chaque localité, de petits leaders d'un niveau intermédiaire entre les candidats et les villageois se font connaître en « amenant » des assistants pour accueillir le candidat. Cette activité est connue sous le nom de *acarreo*. Si les assistants font surtout don de leur présence, les petits leaders paient de leur personne, en réunissant les gens, en assurant l'accueil, en aidant à la préparation du repas et en offrant les murs de leur maison pour recevoir les *pintas* ou peintures de propagande politique.

C'est au cours de ces activités que chacun peut effectuer ses comptes. On dénombre d'abord les personnes réunies pour accueillir le candidat : ce nombre donne des indications, aussi bien au candidat qu'aux électeurs, sur la quantité des votes attendus. Le président sortant d'Acatepec disait après les élections d'octobre 2005 que, lors de sa « clôture de campagne » (*cierre de campaña*), le PRI avait réuni 400 personnes, le Parti de la Convergence, 400, et le PRD 1600 ; c'est pourquoi ce dernier parti pensait gagner. On compte aussi tout ce que le candidat a dépensé — combien de T-shirts et surtout combien de vaches ; c'est le don principal, qui coûte entre 5 000 et 10 000 pesos par animal, et les commentaires assurent que « le PRI a tué 31 vaches » durant sa campagne de 2005. Les petits leaders aussi dénombrent les gens qu'ils ont réunis et la quantité de nourriture consommée, pour calculer les retombées qu'ils sont en droit d'attendre de leur militantisme.

Les élections sont l'occasion de vérifier si le contre-don en votes est à la hauteur des espérances qu'avait fait naître le dénombrement des dons. Elles ouvrent un deuxième cycle de l'échange. Au cours du premier, le candidat a donné en

cadeaux, les électeurs ont rendu en votes ; au cours du second, le président donnera en *obras* (constructions), à la fois pour remercier des votes reçus et préparer sur le long terme le prochain vote qui aura lieu trois ans plus tard. Lui-même ne pouvant être réélu immédiatement, il prépare le terrain pour le prochain candidat de son parti.

### Deuxième cycle : gestion-élections

Ce deuxième cycle débute au mois de janvier. Le président municipal commence par établir une stricte hiérarchie des localités par laquelle, déjà, s'opère une redistribution symbolique de prestige et de biens. En janvier 2003, à Acatepec, le nouveau président élu a appelé les *comisarios* des localités subalternes réunis pour la *protesta*, non par ordre alphabétique comme l'avait fait son prédécesseur, mais par ordre de préférence, en commençant par Yerba Santa, un village qui l'avait particulièrement appuyé. La réunion de COPLADEMUN entérine ensuite ces priorités, en dotant les localités préférées de constructions diverses, répondant aux demandes formulées par celles-ci.

Les petits leaders de villages se voient aussi récompensés en fonction des résultats de leur militantisme. Ainsi, celui de Yerba Santa se vit-il attribuer en décembre 2002 le poste envié et important de secrétaire municipal. Le président répartit divers emplois municipaux et ceux qui n'obtiennent rien à ce moment ont encore jusqu'à la fin du mandat présidentiel pour recevoir quelques toits en tôle galvanisée, pour eux-mêmes et pour redistribuer parmi leurs soutiens locaux.

Mais il s'agit aussi de préparer les prochaines échéances électorales. C'est dans ce cadre que se nouent de petits cycles d'échange particulièrement étroits entre le président et certaines localités, par l'intermédiaire des leaders de celles-ci. Ainsi, il n'est pas habituel que le président soit invité dans les localités, en dehors des cérémonies d'inauguration des ouvrages achevés. Mais, dans certains cas, le village invite le président, par l'intermédiaire de son leader partisan, tue un animal et prépare un repas et des boissons. Le président accepte l'invitation, se déplace, apportant des boissons et des cadeaux. Le village contribue à la musique en convoquant son orchestre communal,

et le président en apportant une sono et des disques. Ce premier acte du cycle d'échange doit, si tout se passe bien, déboucher dans un deuxième temps sur la construction d'un ouvrage particulièrement important dans le village, et une récompense en terme d'emploi pour le leader. Le troisième temps sera l'élection suivante, avec le contre-don en terme de suffrages apportés au parti du président sortant.

### III. L'incertitude

Toutefois la réciprocité n'est jamais assurée. À chaque étape les dons sont susceptibles de ne pas recevoir leurs compensations. Ainsi, au début du cycle, le candidat est prodigue en promesses, mais rien n'assure à l'électeur qu'il les tiendra. Plus tard, lorsqu'un village invite le président (comme Agua Tordillo en janvier 2005), il prend le risque de donner (un repas, c'est-à-dire des aliments et le travail de préparation) sans être assuré de sa récompense. Le petit leader local qui organise l'invitation joue sa crédibilité vis-à-vis des villageois. Son discours est là pour lever l'incertitude :

« Cette nuit, [le président] nous a apporté 50 chaises qu'il nous avait promises il y a un an. Nous les avons parce qu'il tient ses engagements. Il dit : je te le promets, et c'est vrai. Comme je dis aux gens : le président n'oublie jamais. Il est d'accord pour donner des toits en tôle galvanisée pour les réserves du centre de santé, des toits pour les habitants et habitantes qui l'ont demandé. La nuit du Nouvel An, il a promis, il est disposé à réaliser les constructions et va continuer à apporter son appui »<sup>1</sup>.

Un terme-clé est le verbe *comprometer* (« prendre un engagement, promettre ») : « il avait promis ; il dit : je le

---

<sup>1</sup> « En la noche nos trajo 50 sillas que tenía compromiso desde hace un año. Ya lo tenemos porque cumple con su palabra. Dice : yo te lo comprometo, y es cierto. Como digo a la gente : el presidente nunca se olvida. Está para apoyar de láminas para bodega de casa de salud, de láminas para vecinos y vecinas que han hecho petición. En la noche del año nuevo, ha estado comprometido, está dispuesto a hacer obras y va a seguir apoyando » (interview de Marcelo, leader d'Agua Tordillo).

promets ; il a promis » (*tenía compromiso, te lo comprometo, ha estado comprometido*). À ce terme répond le verbe *cumplir* (« tenir ses engagements ») : « il tient parole, il est bien disposé, il est prêt à appuyer, il va continuer à appuyer » (*cumple, esta dispuesto, está para apoyar, va a seguir apoyando*). Pour le leader, il s'agit tout à la fois de convaincre les villageois qu'ils n'ont pas travaillé en vain, de rappeler au président ses obligations et de se persuader lui-même que le cycle d'échange est bien engagé.

D'autre part, le leader assure que ce président est le premier à accepter une invitation dans le village : « aucun président n'a jamais été avec nous ; celui-ci se préoccupe des autres »<sup>2</sup>. Il affirme ainsi l'existence d'un rapport privilégié entre les deux parties, qui doit déboucher sur le don d'un vote massif de la part des électeurs et le don d'une construction splendide de la part du président.

L'incertitude que le leader cherche à conjurer existe aussi pour le président. Celui-ci n'est pas assuré de récupérer sa mise. C'est à la fin de son mandat, lors de l'élection de l'équipe suivante, qu'il dénombre les votes en faveur de son parti et saura si le contre-don a été à la hauteur de son don d'ouvrages. En novembre 2005, le PRD perdit le municipe, les électeurs ayant préféré à une courte majorité les candidats du PRI. Le président sortant (du PRD) analysait ce vote comme une réponse (bonne ou mauvaise) des électeurs à sa gestion. Un village comme celui d'Escalerilla Zapata, où il avait fait construire un local communal (la *comisaría*) et un pont permettant de gagner le réseau routier côtier, avait massivement voté pour le PRD. Mais le président comptait avec amertume le nombre des suffrages exprimés en faveur de l'opposition, dans les localités qu'il estimait avoir particulièrement privilégiées : à Caxitepec, son village d'origine, favorisé par la construction d'un auditorium et l'implantation d'un module informatique, 10 voix (sur 300 environ) s'étaient pourtant reportées sur l'opposition. À Agua Tordillo, dont il avait accepté l'invitation et donné en retour un bâtiment à deux étages comprenant un local communal, un centre de santé et un centre informatique, 40

---

<sup>2</sup> « Ningún presidente ha estado con nosotros ; siente por los demás » (*ibid.*).

personnes (sur 300 environ) avaient néanmoins apporté leurs suffrages aux candidats des partis concurrents.

Mais nul village ne lui laissait un goût aussi amer que Tierra Blanca :

« Nous avons investi en tout 7 millions pour ouvrir des chemins, électrifier et bâtir des réservoirs d'eau, plus que dans n'importe quel autre village. Mais les gens du PRI y ont fait leur clôture de campagne, leur ont donné à manger et tous les gens de Tierra Blanca ont voté pour le PRI »<sup>3</sup>.

Comment analyser ce discours en termes d'échange politique ? En fait, le vote fait partie de deux cycles d'échange à la fois ; l'un s'ouvre par les promesses du candidat durant sa campagne électorale (dans ce cas, le vote est un don destiné à être compensé plus tard par le contre-don en constructions réalisées par la nouvelle équipe). L'autre se ferme, c'est celui de la gestion du candidat sortant (dans ce cas, le vote est le contre-don du don en constructions réalisé par l'équipe sortante). C'est à ces deux cycles que fait allusion le président municipal sortant dans son interview. Ayant investi 7 millions, il espérait, au titre du deuxième cycle, recevoir en contre-don un vote pour le PRD. Mais, en préférant le candidat du PRI et ses promesses, Tierra Blanca se situe dans le premier cycle et préfère considérer que ses suffrages seront récompensés à l'avenir par la nouvelle équipe.

C'est également de cette façon que l'on peut analyser les dons en emplois, destinés à renforcer les liens entre le président (et son parti) et certains leaders villageois. Lors de sa campagne, en septembre 2002, le futur président d'Acatepec (du PRD) avait accepté de présenter comme syndic (son second) un membre du PRI originaire du village de Barranca Pobre. Il espérait ainsi gagner au PRD les suffrages de cette localité, mais son attente fut déçue. Les habitants de Barranca Pobre avaient

---

<sup>3</sup> « En total habíamos invertido 7 millones con apertura de caminos y electrificación y además se hicieron plataformas para agua, como en ningún otro pueblo. Pero la gente del PRI hace ahí su cierre de campaña, les da de comer y toda la gente de Tierra Blanca vota para el PRI » (interview de Raymundo García Gutiérrez, président municipal d'Acatepec, en octobre 2005). « El PRI no hemos dado ninguna playera, ni gorra, ni regalia » (interview du président du PRI d'Acatepec, en octobre 2005).

obtenu d'un président antérieur appartenant au PRI la construction de leur local communal ; ils continuèrent à voter pour le PRI, montrant ainsi qu'ils concevaient leur vote comme la compensation (électorale) d'un don passé (en construction), plutôt que comme un don (électoral) précédant un contre-don à venir (en construction). En somme leur choix se situait à l'opposé de celui de Tierra Blanca.

#### IV. Le pari

Si la réciprocité est unanimement conçue comme le vecteur du lien entre les électeurs et leurs élus, elle n'est pourtant pas mise en œuvre de façon automatique. Non qu'elle soit niée, mais plutôt parce que son application donne lieu à des choix ou à des interprétations différentes. La principale raison d'être de ceux-ci est à rechercher dans le multipartisme.

S'il n'y avait pas possibilité d'une alternance des partis au pouvoir, les deux cycles d'échange dont nous avons parlé n'en feraient qu'un seul. Du pluralisme de l'offre politique découlent les tactiques élaborées par les électeurs des villages, entre fidélité au parti qui a donné autrefois et ralliement au candidat sur la foi de ses promesses de dons futurs. De son côté, le président met en place, dès sa première année, une stratégie d'appui vis-à-vis de certaines localités. Les uns comme les autres ne s'engagent pas sans peser le pour et le contre, sans « analyser », selon le terme local. En définitive, pourtant, le résultat les surprendra toujours.

Les calculs se fondent sur l'existence de la réciprocité, mais l'incertitude concerne la mise en œuvre de celle-ci. Si la décision des électeurs et des élus relève du pari, c'est parce qu'ils choisissent « en aveugle » — de façon rationnelle mais sans assurance —, et accueillent le résultat comme celui d'un jeu. Quelques mois avant une élection, chacun dit :

« n'importe quoi peut arriver ». Et quand le président du comité municipal du PRI commente son succès inattendu, il affirme : « c'est incroyable la façon dont parfois la situation change d'un jour à l'autre dans la vie politique [...] Curieusement [le PRI] gagne dans des circonstances

qui n'étaient pas prévues. Nous pensions qu'il était difficile [de l'emporter] mais quelque chose s'est passé ». Quant au candidat chanceux, il s'exclame : « c'est à n'y pas croire »<sup>4</sup>.

Mais il importe de remarquer que si les participants aux élections « jouent gros », leurs pertes, comme leurs gains, sont cependant limitées par le système de la représentation proportionnelle. Les partis perdants ont, en effet, le droit de désigner des « conseillers de minorité » qui intégreront le conseil municipal. Au mois de novembre, les formations minoritaires réunissent leurs militants et les luttes internes vont bon train pour choisir le militant qui deviendra conseiller d'opposition ; le village qui parvient à placer l'un des siens est assuré de bénéficier d'une construction au cours du mandat à venir. Son choix politique en faveur d'un parti perdant qui, à première vue pouvait sembler mauvais, est donc susceptible finalement de se révéler judicieux : encore une preuve de la complexité du jeu politique, des difficultés à faire rationnellement un bon choix, des retournements imprévus de situation ; mais une preuve aussi que lorsqu'on participe à ce jeu, on ne perd jamais ni complètement ni définitivement, car il y a toujours un lot de consolation. C'est l'existence de la représentation proportionnelle qui contribue à ancrer définitivement le multipartisme dans les pratiques locales en ménageant des strapontins à certains perdants.

## V. Les rapports de force de la redistribution

La redistribution opérée par le président n'est d'ailleurs que partiellement partisane. Comme on vient de le dire, la présence de conseillers d'opposition issus de certains villages assure ceux-ci de quelques retombées en termes de constructions. Mais ce n'est pas tout. Les réunions de COPLADEMUN convoquées

---

<sup>4</sup> « Cualquier cosa puede pasar [...] Es increíble cómo a veces la situación cambia de un día para otro en cuanto a la vida política [...] Curiosamente [el PRI] gana en circunstancias que no eran previstas. Pensamos que era difícil pero algo sucedió. Es cosa de no creer » (interviews réalisées en octobre 2005).

par le président rassemblent les *comisarios* de tous les villages du municipe. Les travaux à réaliser au cours de l'année y sont votés par les assistants. Ces réunions sont soigneusement préparées par les partis en présence. Selon la coutume, les travaux destinés à être choisis doivent avoir donné lieu au plus grand nombre de prises de parole d'assistants différents. Aussi, au cours de réunions préparatoires internes, chaque parti organise ses troupes et distribue les interventions parmi ses militants. Au final, le président et son parti auront disposé d'un poids particulièrement important dans la réunion et réussi à imposer une grande partie de leurs priorités, mais les partis et les villages d'opposition auront néanmoins réussi à faire entendre leurs voix.

Le président doit aussi savoir donner aux villages des principaux leaders d'opposition, afin d'éviter que ceux-ci ne s'unissent contre lui. En effet, un moyen habituel de lutte politique dans le Guerrero est la « prise du palais municipal » (*toma de palacio*) par des militants qui empêchent ainsi tout fonctionnement (et toute répartition de fonds) jusqu'à ce qu'ils obtiennent l'intervention du niveau politique supérieur. En 2000 et 2001, les deux partis d'opposition d'Acatepec — le PRT et le PRD — « s'emparèrent du palais » durant plus de six mois, tout en déposant une plainte pour détournement de fonds contre le président du PRI. Ce cas local prit place dans une véritable vague de protestations généralisées à tout l'État. En janvier 2001, sur les 76 présidents municipaux de l'entité, 37 furent mis en examen par la *Contraloría general* de l'État, suite aux plaintes présentées contre eux dans leur municipe. Les présidents accusés appartenaient à tous les partis.

Ceci montre que le président est un « homme sous surveillance » qui doit peser avec soin ses choix tactiques de redistribution financière. C'est là qu'intervient la grande autonomie de gestion dont il est doté, qui lui permet de choisir de répartir de grands ou de moyens ouvrages, ou des biens individualisables. Ses choix devront se fonder sur l'analyse de plusieurs facteurs : la force de son parti, l'implantation géographique des formations d'opposition, leur force dans certaines catégories socio-professionnelles, etc. Le but à atteindre n'est pas seulement de gagner les élections suivantes, mais aussi de parvenir au bout de son mandat sans susciter de

grosses mobilisations adverses. L'exercice du pouvoir municipal à l'heure du multipartisme est sans cesse en équilibre instable et une épée de Damoclès pèse sur la tête de son président.

## VI. L'échange enchanté ou désenchanté ?

Les relations d'échange entre électeurs et élus relèvent-elles d'un utilitarisme pur et simple ou sont-elles immergées dans l'univers enchanté du don et du contre-don conçus comme gratuits ? Garrigou a observé le passage du système notabiliaire aux élections concurrentielles sous la troisième République. Les notables pratiquaient des « dépenses clientélares », mais de façon « enchantée », car celles-ci évitaient d'apparaître comme la contrepartie directe du vote : « largesses discrètes », distributions charitables par l'intermédiaire de dames patronnesses et du clergé catholique, temporalité floue entre le don et sa compensation électorale, déniaient l'existence d'un intérêt et d'un calcul. Ceci change avec le développement des élections concurrentielles :

« Tout en s'insérant dans une relation d'échange déjà existante, le vote en constituait un terme supplémentaire : il objectivait l'échange et tendait par là même à le transformer en relation explicite de donnant-donnant qui enlevait à l'économie du don cet aspect informel et enchanté qui en constituait l'efficacité propre. [...] Comment éviter en effet que les sollicitations électorales des candidats et de leurs soutiens ne passent pour une manière de réclamer son dû, un contre-don qui ne serait que le prix du don ? » (Garrigou, 1998 :55).

L'échange politique dans le municipe mexicain semble à première vue totalement utilitariste et désenchanté. Mais est-ce si sûr ? Si nous analysons le discours politique du leader de village invitant son président municipal pour nouer avec lui une relation d'échange privilégiée, nous verrons apparaître des arguments de type « enchanté » :

« Le président nous a beaucoup appuyés, il sait penser, il connaît le village qui a vraiment des besoins. Il a offert

des appuis aux habitants. Pourquoi ? Pour aider ceux qui ont moins que les autres, ceux qui ont des besoins. Le président souffre pour les autres »<sup>5</sup>.

Ainsi, la relation de réciprocité politique privilégiée est-elle justifiée au nom de l'aide aux plus démunis. Cela rappelle le fait qu'au niveau national la décentralisation financière, sous Salinas de Gortari puis Zedillo, s'est affirmée comme une forme de lutte contre la pauvreté. Plus probant encore est l'exemple du DIF (Développement intégral de la famille), fonds très bien doté du *Ramo 33*, qui est présidé au niveau de l'État par la femme du gouverneur et au niveau municipal par celle du président. Ces « premières dames » jouent le rôle jadis attribué aux dames patronnesses (Garrigou, 1998) ; mais aujourd'hui, leur action n'échappe plus aux critiques partisans.

Toujours est-il que le discours de la lutte contre la pauvreté tend à justifier l'accord « donnant-donnant » dont l'existence ne saurait échapper à personne. Il ébauche l'image d'une réciprocité politique bonne, honnête, désirable, à laquelle on opposera des formes mauvaises, malhonnêtes et criticables.

## VII. « Achat de votes et tromperie »

Localement deux termes stigmatisent les mauvais échanges politiques, chacun avec sa propre utilisation.

### Achat de votes

On sait à quel point l'achat de votes (*compra de votos*) est invoqué au Mexique, associé dans certains milieux au terme *coacción* (pression, influence, intimidation). Au niveau municipal, le terme est le plus souvent utilisé seul.

Il s'est répandu au cours des quinze années de lutte virulente des partis d'opposition contre le PRI accusé de fraudes

---

<sup>5</sup> « *El presidente nos ha apoyado bastante, sabe pensar, conoce el pueblo que tiene necesidad. Ha estado regalando apoyo a las vecinas. Porqué ? Para ayudar a los que menos tienen, al que tiene necesidad. El presidente siente por los demás* » (interview de Marcelo, leader d'Agua Tordillo).

électorales. Le terme lui-même n'apparaît pas en tant que tel dans la législation des « délits électoraux » mais sous la forme d'une interdiction de « solliciter des votes par paiement, cadeau ou promesse d'argent ou d'une autre récompense »<sup>6</sup>. Dans l'État de Guerrero, le gouvernement de José Francisco Ruiz Massieu promulgua en 1992 un Code électoral et créa un tribunal électoral, comme organisme autonome. Celui-ci acquit un caractère permanent en 1996. Puis, en 1998, la justice électoral fut séparée du code électoral au moyen de la « loi du système des moyens de contestation en matière électoral » n°144. Enfin, une nouvelle réforme électoral prit place en 2004 (Cienfuegos Salgado, 2004).

Les « contestations » (*impugnaciones*) électoral se sont multipliées depuis 1992; s'appuyant sur la législation. La majorité des recours ont été déposés au titre de la contestation<sup>7</sup> des résultats des votes reçus dans un bureau de vote (*ibid.* : 143). Entre 1992 et 2002, 283 jugements sur contestation ont été rendus dans l'État, dont 10 ont été jugés « fondés » et 48 « partiellement fondés ». Concernant l'appartenance partisane des plaignants, 152 de ces jugements ont été émis à la demande du PRD, 42, du PRI et le reste des autres partis (Calvo Barrera, 2004 : 173-174).

Comme on le voit, le nombre des plaintes jugées fondées a été restreint. En outre, les plaintes n'ont pas visé uniquement l'« achat des votes » mais aussi le bourrage d'urnes et autres pratiques de ce type. C'est qu'il est très difficile de faire la preuve d'un « achat » caractérisé, dans la mesure où l'échange économique se situe au fondement du processus électoral.

Prenons l'exemple d'un leader de village qui établit une liste des habitants sollicitant l'attribution de toits en tôle galvanisée ; on sait que la répartition a lieu quelques mois avant l'élection et que les demandeurs assurent officieusement le parti de leur appui. Mais qui va porter plainte ? Quelles personnes vont apporter la preuve du rapport entre le don de toits et le don de vote ? En outre, le leader a beau jeu de dire que parmi les

---

<sup>6</sup> « *Solicitar votos por paga, dádiva o promesa de dinero y otra recompensa* » (art. 292 du décret 275 du code pénal de l'État de Guerrero).

<sup>7</sup> La contestation (*inconformidad*) se manifeste au moyen d'une lettre de protestation (*escrito de protesta*).

demandeurs se glissent des partisans de la formation concurrente.

L'« achat de votes » est donc difficilement plaidable en justice, mais cela n'empêche pas les partis d'utiliser cet argument contre leurs adversaires politiques. Ils glisseront sous forme de rumeurs l'information selon laquelle, dans tel village, tant de toits ont été répartis. L'existence de la législation ne fournit pas tant des moyens légaux de faire annuler des élections de bureau de vote que des arguments officieux de propagande.

Ainsi, un représentant du PRI a assuré en octobre 2005 que sa formation avait gagné les élections municipales sans offrir un seul T-shirt ni une seule casquette :

« Dans chaque municipio on pousse à voter au moyen de cadeaux. Dans le cas du PRI nous n'avons donné aucun T-shirt, ni casquette, ni cadeau. Mais nous voyons que le principal parti qui est contre le PRI, le PRD, se l'est permis, comme il est au pouvoir ; il a utilisé à des fins politiques la répartition de cadeaux, de casquettes, et des moyens humains pour faire la campagne »<sup>8</sup>.

Or, cette déclaration est remarquable en ce qu'elle mélange des pratiques interdites par la loi à d'autres, permises. En effet, la répartition de T-shirts et de casquettes n'est pas prohibée, mais il est illicite d'utiliser les véhicules et le personnel de la mairie à des fins de propagande politique. Dans ce cas, l'« achat de votes » constitue le terme général qui permet d'accuser le parti adverse ; mais, là encore, il est plus facile de l'utiliser à des fins de stigmatisation que de preuve légale.

Il faut remarquer qu'en France le dispositif légal contre les « courtiers d'élection » achetant les bulletins de vote prit place très tôt, dès 1848, mais, comme le montre Garrigou (1998 : 60 *sqq.*), les arguments furent repris dans un cadre très partisan, le débat se nouant « sur la séparation entre influence légitime et illégitime » (*ibid.* : 61). Dans les municipes mexicains, les

---

<sup>8</sup> « En cada municipio se induce a votar a través de regalías. En el caso del PRI no hemos dado ninguna playera, ni gorra, ni regalía. Mas vemos que el principal partido que está en contra del PRI, el PRD, se dio la libertad, como está gobernando, ha destinado para fines políticos el reparto de despensas, gorras, medios humanos para hacer la campaña » (responsable du comité du PRI d'Acatepec, octobre 2005).

pratiques de l'échange politique étant le lot de tous les partis, c'est la rhétorique propagandiste qui se nourrit principalement du terme « achat de votes », le même don pouvant être qualifié de juste ou d'injuste selon l'appartenance partisane de celui qui le décrit.

### **Tromperie**

La tromperie (*engaño*) est un terme local utilisé pour stigmatiser un échange non réciproque entre l'électeur et l'élu, ce dernier faisant des promesses qu'il ne tiendra pas. Ainsi, un partisan du PRD peut assurer que le PRI a gagné les élections parce que son candidat a « trompé » en promettant de donner à chaque enfant des bourses et à chaque vieillard une pension. La « tromperie » provient, selon lui, du fait qu'il n'est possible d'honorer ces promesses qu'en arrêtant d'équiper le municipe en gros œuvre. La promesse ne sera pas tenue, l'échange ne sera pas réciproque. Et, si les électeurs ont voté pour ces promesses, malgré le doute pesant sur la réciprocité, c'est que « les gens aiment qu'on les trompe »<sup>9</sup>.

### **Les causes de l'échec électoral**

Ainsi se bâtit un langage local dans lequel achat de votes et tromperies permettent d'expliquer les surprises ménagées par les résultats électoraux. Les militants d'un parti appliquent, selon leurs dires, des règles d'échange qui, en vertu du principe de réciprocité, devraient leur assurer la victoire. Pourtant, il peut arriver que l'électeur préfère la formation concurrente, parce que le jeu de la réciprocité est faussé par la double responsabilité du candidat qui a modifié les règles de l'échange (en achetant le vote ou avec des promesses trompeuses) et de l'électeur qui a accepté une transaction inégale (en recevant l'argent ou en se montrant naïf).

Du fait de cette application viciée des règles de la réciprocité, le hasard n'a pas à être tenu pour responsable des aléas des élections. Certes, les facteurs qui interviennent dans les résultats électoraux sont nombreux et complexes (« tout peut

---

<sup>9</sup> « A la gente les gusta que los engañen ».

arriver »), parce que le donnant-donnant est bouleversé par de « mauvais politiciens » et des gens crédules. Mais le hasard n'y est pour rien et, *a posteriori*, tout peut être « analysé » et servir d'enseignement pour l'avenir. En somme, la conception locale place la réciprocité au cœur de la politique et les échecs des tactiques électorales sont dus à la perversion des modalités de l'échange.

### **Conclusion : l'économie du vote en régime démocratique**

Cette description de l'échange politique tel qu'il se pratique dans les municipales du Guerrero renvoie à d'autres analyses habituellement présentées sous le label du clientélisme. Ce terme nous semble pourtant dangereux. En effet, les particularités des luttes politiques menées dans le cadre de la transition démocratique au Mexique font qu'il existe dans ce pays une forte tendance à idéaliser le modèle démocratique et son fonctionnement dans les pays occidentaux et à qualifier le clientélisme, le corporatisme et la corruption de séquelles du passé PRIiste. Dans ces conditions, le terme de clientélisme représente à la fois un outil d'analyse et un argument de lutte politique, et il y a là un premier argument qui devrait nous dissuader de l'utiliser.

En outre, le clientélisme est une notion qui servit, à ses débuts, à qualifier les relations de patronage verticales et stables propres à des sociétés méditerranéennes. Dans le contexte d'une transition rapide et du développement de nouvelles affiliations partisans au Guerrero, les anciens réseaux du PRI ont été bouleversés. Le pluralisme a créé les conditions d'un marché politique où les formations entrent en concurrence vis-à-vis de l'électeur. Les patrons sont des hommes nouveaux qui occupent pour peu de temps un poste de pouvoir. Face à eux, les électeurs ne jouent plus un rôle passif, mais actif. Enfin, le jeu des rapports entre donateurs et donataires est devenu complexe et mouvant.

Dans ce cadre que reste-t-il donc des analyses en termes de clientélisme ? Cette notion repose sur le fait de considérer la politique comme un échange réciproque de faveurs et une telle

approche demeure tout à fait décisive pour comprendre les mécanismes du pouvoir municipal. Mais puisque le jeu des élections démocratiques s'appuie par définition sur l'échange de suffrages contre des compensations, il est préférable d'éviter le terme de clientélisme et de lui préférer celui d'« économie du vote ». On affirme de la sorte que la démocratie électorale met en œuvre des formes spécifiques d'échange politique.

Le système que l'on voit émerger dans les municipes du Guerrero relève, selon nous, du pluralisme démocratique à l'heure de la décentralisation et se présente comme un proche parent de celui qui régit la politique dans les pays occidentaux. C'est ce qui nous conduit à penser que l'on est face à de nouveaux mécanismes plutôt qu'à des survivances du régime PRIiste. C'est également ce qui nous pousse à affirmer, avec Viqueira et Sonnleitner (Viqueira et Sonnleitner, 2000 ; Sonnleitner, 2001) quoique avec d'autres arguments, que les municipes indiens (comme l'est celui d'Acatepec) ont intégré, au même titre que les autres, les principes généraux de fonctionnement de la démocratie électorale. Ceci ne signifie pas qu'ils ne conservent pas des usages et des rituels spécifiques (voir Dehouve et Prost, 2004 et Dehouve, à paraître). Mais ces derniers servent surtout à légitimer le pouvoir, à soutenir une lutte politique qui, pour l'essentiel, fonctionne selon des mécanismes largement partagés.

### Bibliographie

- BANÉGAS, Richard, 1998, « 'Bouffer l'argent.' Politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin », in J.-L. Briquet et F. Sawicki (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, Politique d'aujourd'hui.
- BRIQUET, Jean-Louis, 1998, « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques » in J.-L. Briquet et F. Sawicki, (dir.), 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, Politique d'aujourd'hui, pp. 7-37.
- BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, Frédéric (dir.), 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, Politique d'aujourd'hui.
- CALDERÓN MÓLGORA, Marco Antonio, 1994, *Violencia política y elecciones municipales*, México, El Colegio de Michoacán-Instituto Mora.

- CALVO BARRERA, Raúl, 2004, « La justicia electoral en Guerrero (1992-2004) : una introducción al Tribunal Electoral », in D. Cienfuegos Salgado et A. Islas Colín (coord.), *Temas electorales*, México, Universidad Autónoma de Durango-Universidad Autónoma de Guerrero-Universidad Autónoma de Nuevo León-Fundación Académica Guerrerense, pp. 151-174.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, 2004, « El sistema electoral guerrerense. Después de la reforma legal de febrero de 2004 », in D. Cienfuegos Salgado et A. Islas Colín (coord.), *Temas electorales*, México, Univ. Autónoma de Durango-Univ. Autónoma de Guerrero-Univ. Autónoma de Nuevo León-Fundación Académica Guerrerense, pp. 99-140.
- DEHOUE, Danièle, (à paraître), « Cuando el voto no es suficiente para legitimar el poder », in V. Franco Pelotier, D. Dehouve et A. Hémond (coord.), *Formas de voto y prácticas de asamblea. Un acercamiento comparativo*, México, CIESAS, vol. 2.
- DEHOUE, Danièle et PROST, Richard, 2004, *Les dangers du pouvoir*, film de 54 mn distribué par Tonaltepec Production, tonaltepec@yahoo.fr.
- DUPUY, Jean-Pierre, 2002, « La loterie à Babylone. Le vote entre procédure rationnelle et rituel », *Le Débat*, n°119, mars-avril, pp. 4-19, (2004, Logiques de l'Extériorité, *Ateliers*, n°27, pp. 25-46).
- GARRIGOU, Alain, 1998, « Clientélisme et vote sous la IIIe République », in J-L Briquet et F. Sawicki (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, Politique d'aujourd'hui, pp. 39-74.
- LENCLUD, Georges, 1993, « S'attacher. Le régime traditionnel de protection en Corse », *Terrains*, n°21, « Liens de pouvoir ou le clientélisme revisité », pp. 81-96.
- MÉDARD, Jean François, 1976, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, vol. 26, n°1, pp. 103-131.
- MÉDARD, Jean François, 1998, « Postface », in J-L. Briquet et F. Sawicki, (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, Politique d'aujourd'hui, pp. 307-316.
- SONNLEITNER, Willibald, 2001, *Los indígenas y la democratización electoral. Una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltales de Los Altos de Chiapas (1988-2000)*, México, El Colegio de México-IFE.
- VIQUEIRA, Juan Pedro y SONNLEITNER, Willibald, 2000, *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México, CIESAS-El Colegio de México-IFE.