

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 41 Pour une sociologie de la codification du jeu politique (activités, métiers et organisations politiques)

Sutter Anne

annesutter@yahoo.fr

La codification du jeu politique au Mexique au prisme du statut de « groupement politique national »

En Amérique latine, la codification du jeu politique est relativement ancienne. Dès le XIX^e siècle, les élites latino-américaines ont effectué un travail de formalisation juridique des règles d'accès au pouvoir. Au Mexique, notre cas d'étude, ces règles ont fait l'objet de nombreuses négociations au cours du XX^e siècle (une quinzaine de réformes électorales depuis la promulgation, en 1917, de la Constitution en vigueur, dont douze dans la période 1946-2007), et le rythme des réformes s'est accéléré dans les années 1980. Nous avons cherché à comprendre ce fort investissement dans la codification du droit de la politique¹ et ce qui se joue dans les marchandages incessants autour des règles du jeu politique, phénomène souvent interprété, à partir des années 1980, comme le vecteur de la démocratisation du régime. Si la démocratisation du Mexique est bien le principal enjeu défini par les acteurs impliqués dans le travail de codification, nous avons fait l'hypothèse que les réformes successives sont des moments de socialisation des élites politiques, propices à la circulation de certains schèmes cognitifs. Au fil des réformes électorales, les protagonistes des négociations ont pu se forger un langage commun, une communauté d'intérêts, construire un *modus operandi* de la négociation, intérioriser et se réappropriier certains schèmes cognitifs relatifs aux modes d'organisation et d'action dans l'espace politique. Ce d'autant que nous avons pu observer, au cours de notre recherche doctorale, que les mêmes acteurs, la plupart issus d'une élite partisane, se sont mobilisés pour négocier les réformes entre 1977 et 2007. Ils ont ainsi développé un *habitus de la réforme* vers lequel ils se sont tournés dans un contexte de forte incertitude (en l'occurrence la période 1994-1996 au cours de laquelle ils ont marchandé une nouvelle modification des règles du jeu politique) pour tenter de ré-objectiver et stabiliser les rapports de pouvoir et de réduire l'incertitude.

Dans la communication, nous appréhenderons cet aspect de la codification à partir d'un statut juridique créé au cours de la réforme électorale de 1996 : le « groupement politique national » ou APN². L'activité de codification (ou mise en ordre symbolique du champ politique) sera donc étudiée sous l'angle du travail de catégorisation et de labellisation auquel se sont livrés les réformateurs pour tenter d'imposer la *bonne* forme d'organisation politique, d'habiliter certains acteurs plutôt que d'autres dans la compétition pour le pouvoir, de légitimer certains modes d'action et de représentation politique, de définir les frontières de l'espace politique et d'en contrôler l'accès. Autrement dit, l'analyse d'un tel statut amène à valoriser la question des acteurs habilités à participer au jeu politique sous l'angle des catégories juridiques socialement construites. Nous ferons la part belle à l'étude des usages symboliques – usages essentiellement discursifs, qui visent la production de sens et de légitimité – dont l'APN a fait l'objet au cours de la réforme électorale de 1996.

¹ Un tel investissement n'est pas le seul fait des acteurs politiques. Les chercheurs en sciences sociales (sociologues, politistes et juristes) ont également porté une attention particulière aux réformes électorales et produit un corpus scientifique fourni.

² Le sigle est dérivé de la dénomination en espagnol : *agrupación política nacional*.

Pour une sociologie de la codification des règles du jeu politique

Le statut d'APN est l'un des deux seuls statuts juridiques accordés par le *Code Fédéral d'Institutions et Procédures Électorales* (COFIPE) mexicain – avec celui de *parti politique national* – aux organisations souhaitant participer au jeu politique. Il est créé au cours de la réforme de 1996 et s'adresse à des « formes d'associations citoyennes qui participent au développement de la vie démocratique et de la culture politique ainsi qu'à la création d'une opinion publique mieux informée » (il est ainsi défini dans l'article 33 du COFIPE). Si l'on conçoit la réforme des institutions comme un processus qui « impose une redéfinition des rôles et des objectifs, une reformulation des finalités de l'action, un ajustement des pratiques et, parfois, une modification des stratégies individuelles et collectives »³, donc marqué par l'incertitude et, dans le cas des réformes électorales, par une lutte autour des règles mêmes du jeu politique et des acteurs habilités à y participer, une question se pose : qui cherche à faire usage du statut pour légitimer certains acteurs ou établir une hiérarchie entre eux, privilégier une forme d'organisation plutôt qu'une autre, formaliser et institutionnaliser⁴ certains modes d'action et d'interaction ? Elle se pose d'autant plus, que la réforme de 1996 a été négociée dans un moment critique pour le *Parti révolutionnaire institutionnel* (PRI), parti au pouvoir depuis près de soixante-dix ans, qui voit sa domination remise en question, que ce soit dans les urnes (il a perdu la majorité absolue au Congrès et l'élection présidentielle est de plus en plus ouverte) ou de manière plus virulente (soulèvement armé dans l'État du Chiapas en 1994 par exemple)⁵.

La question n'a pourtant pas été posée par les spécialistes du droit électoral mexicain, qui n'ont d'ailleurs pas prêté attention à l'APN. Depuis que les auteurs de la loi électorale de 1946 ont octroyé aux partis politiques le monopole sur la postulation de candidats aux élections, ces derniers sont perçus de manière quasi-unanime comme les acteurs centraux, sinon uniques, dans la compétition pour le pouvoir⁶. Face à une catégorie (le parti politique) « façonnée » et objectivée dans et par le droit depuis plus d'un demi-siècle, nombre de chercheurs ont évacué toute interrogation sur les formes que prend l'organisation partisane ou sur le travail de catégorisation effectué par les législateurs. Cette tendance a été renforcée par le fait que la démocratisation du régime politique mexicain a souvent été conçue par ces chercheurs comme le passage d'un système de parti hégémonique (dominé par le PRI) à un

³ Cette définition de la réforme, comprise comme l'une des modalités du changement – celle qui « désigne des moments de l'activité politique, au cours desquels les règles et les institutions sont "réformées" » – est tirée de Lagroye, Jacques, François, Bastien & Sawicki Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz, 5^{ème} éd., 2006, p. 201.

⁴ En choisissant d'étudier la codification sous l'angle de l'APN, nous touchons en effet à la question de l'institutionnalisation qui passe par la reconnaissance juridique d'un statut, c'est-à-dire de droits et d'obligations, accordés à l'organisation qui le détient. Institutionnaliser, c'est inscrire l'action ou l'organisation dans le droit et dans la durée, lui octroyer une légitimité.

⁵ La conjoncture est également critique pour le pays. Outre la résurgence d'un conflit armé, une crise économique et financière de grande ampleur, ayant mené le président nouvellement élu à dévaluer le peso en décembre 1994, a eu des conséquences sociales dramatiques : paupérisation des classes moyennes, augmentation du chômage, faillite d'entreprises et de banques, etc.

⁶ Jérôme Heurtaux fait un constat similaire dans ses travaux : il remarque l'absence de questionnement sur la construction d'un marché politique au sortir des régimes communistes d'Europe centrale et orientale – absence qui tient précisément à l'objectivation des partis politiques comme acteurs centraux de la démocratie. Il montre comment les partis politiques se sont imposés en Pologne au terme de luttes dont l'issue n'avait rien d'évident (l'opposition s'exprimait par exemple au travers de syndicats tels *Solidarnosc*). Heurtaux, Jérôme, *Une partisanisation controversée. Codification de la compétition politique et construction de la démocratie en Pologne (1989-2001)*, Thèse de doctorat à l'Université de Lille II, 2005 ; Heurtaux, Jérôme, « L'emprise des partis sur la compétition politique en Pologne : les candidats face à la partisanisation (1990-2001) », dans Antoine Roger (dir.), *Des partis pour quoi faire ? La représentation politique en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

système de partis compétitif, la réforme électorale étant le principal moyen d'atteindre cet objectif⁷. Dans ces conditions, juristes et politistes ont surtout développé des analyses en termes d'effets du droit (et de sa transformation) sur le système de partis, son *institutionnalisation*, sa *consolidation*, sa *stabilité*, et par-là même, celle de la démocratie naissante⁸ (interrogation sur le nombre optimal de partis notamment). Étudier un statut juridique (l'APN) ignoré par l'ensemble des chercheurs permet donc de réhabiliter certains questionnements – en particulier celui de la légitimation (par la production de discours justificatifs) de certaines catégories d'acteurs – marginalisés dans les travaux centrés sur les partis politiques.

Ce faisant, nous nous inscrivons pleinement dans la perspective de la sociologie politique du droit qui repose sur le postulat selon lequel s'intéresser à la codification et au travail de formalisation juridique permet de saisir certaines logiques politiques (notamment la construction du politique) dont le droit est le révélateur⁹. Denis-Constant Martin définit ainsi le langage juridique comme l'une des expressions de la conceptualisation du politique (c'est-à-dire de la représentation que les acteurs se font d'un « ensemble de relations nouées autour du pouvoir, et de son exercice... »)¹⁰. » Pour reprendre les termes de Pierre Bourdieu, la codification est une « [...] opération de mise en ordre symbolique ou de maintien de l'ordre symbolique », une entreprise de mise en forme, de rationalisation, d'ordonnement intentionnel des règles en systèmes cohérents¹¹. Elle permet de tracer des « frontières tranchées », de définir des « classes claires » et produit, entre autres, des effets d'objectivation et de formalisation :

La formalisation est ce qui permet de conférer aux pratiques, et notamment aux pratiques de communication et de coopération, cette constance qui assure la calculabilité et la prévisibilité par-delà les variations individuelles et les fluctuations temporelles. [...] Il y a une efficacité proprement symbolique de la forme. [...] Mettre des formes, c'est donner à une action ou à un discours la forme qui est reconnue comme convenable, légitime, approuvée, c'est-à-dire une forme telle que l'on peut produire publiquement, à la face de tous, une volonté ou une pratique qui, présentée autrement, serait inacceptable (c'est la force de l'euphémisme)¹².

⁷ Voir par exemple Diaz-Cayeros, Alberto & Magaloni, Beatriz, « Party Dominance and the Logic of Electoral Design in Mexico's Transition to Democracy », *Journal of theoretical politics*, vol. 13, n°3, 2001, p. 271-293.

⁸ Jean-François Prud'homme assume explicitement l'un des objectifs assignés à ses travaux sur la relation entre système électoral et système de partis : plaider en faveur d'un système de partis fort. Prud'homme, Jean-François, « Los partidos políticos y la articulación de intereses en México », dans Aline Hémond & David Recondo (dir.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, Mexico, CEMCA/IFE, 2002, p. 39.

⁹ Commaille, Jacques, « De la "sociologie juridique" à une sociologie politique du droit », dans Jacques Commaille, *et al.* (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2000, p. 35-36. Pierre Lascoumes et Evelyne Serverin définissent quant à eux le droit comme une activité sociale, et Bastien François évoque le « droit saisi par la politique ». Lascoumes, Pierre & Serverin, Evelyne, « Le droit comme activité sociale : pour une approche weberienne des activités juridiques », *Droit et société*, n°9, 1988, p. 165-187. François, Bastien, « Le droit saisi par la politique », dans Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 375.

¹⁰ Martin, Denis-Constant, « À la quête des OPNI (Objets Politiques Non Identifiés). Comment traiter l'invention du politique ? », *Revue française de science politique*, vol. 39, n°6, 1989, p. 794-797.

¹¹ Bourdieu, Pierre, *Choses dites*, Paris, Minuit, 1987, p. 98. Patrick Lehoucq adopte une définition similaire (objectivation juridique des usages) en insistant sur la dimension juridique de la codification. Lehoucq, Patrick, « Usages et effets politiques de la codification : la réglementation des sondages d'opinion en France », in *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF-CURAPP, 1989, p. 45.

¹² *Ibid.*, p. 101-104. Denis-Constant Martin et Pierre Bourdieu insistent tous deux sur les effets symboliques du droit. Selon le premier : « Le droit codifie la politique mais modèle aussi le discours politique, lui fournit des formes, un vocabulaire, des références ». Le second énumère ces effets, parmi lesquels un effet de rationalisation, d'homologation (qu'il définit comme un « consensus contrôlé sur le sens » qui n'est jamais donné une fois pour toutes, mais fait constamment l'objet de négociations et de contestations), un effet de

Étudier la codification, c'est donc étudier un travail sur les représentations et étudier une réforme électorale, appréhender la mise en ordre symbolique de la réalité politique. Analyser la codification du statut d'APN devrait dès lors nous permettre d'observer les représentations des acteurs, leurs « manières de faire et penser la politique », de définir les contours et frontières de l'espace politique.

Dans une telle perspective, les discours produits par les acteurs ont une importance particulière (discours toujours rapportés à leur contexte d'émission, aux conditions de leur production et aux positions et propriétés sociales des acteurs qui en sont à l'origine, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de Bernard Lacroix, « les circonstances et les conditions de la formalisation juridique »¹³). A travers leurs argumentations discursives, ces acteurs cherchent à se positionner dans les luttes autour de la redéfinition des règles du jeu politique. Nous avons porté un intérêt particulier aux discours produits sur les statuts juridiques en général, sur celui d'APN ou de parti politique en particulier, c'est-à-dire à l'activité de catégorisation, classification, labellisation, à ses enjeux et aux conceptions du politique qui transparaissent à travers elle. Des chercheurs ayant travaillé sur le statut associatif de 1901 ou la loi Le Chapelier en France ont montré que les justifications idéologiques¹⁴ ou les doctrines et discours juridiques¹⁵ mobilisés au cours de sa codification renseignent sur les conceptions de la société et des relations sociales en concurrence (manière de construire la distinction entre public et privé ou entre champs d'activité par exemple). Les usages symboliques (essentiellement discursifs, visant la production de sens et de légitimité) du statut au moment même de sa formalisation juridique (au cours de la mise sur agenda de la réforme par exemple) seront donc au cœur de l'analyse.

Parler d'usages du droit signifie concevoir ce dernier comme une ressource et un enjeu dans la compétition pour l'imposition de nouvelles règles du jeu politique et dès lors, rompre avec l'objectivisme juridique, avec l'idée que le droit serait neutre¹⁶. Le droit peut être saisi par une multiplicité d'acteurs, susceptibles de produire un discours sur le statut, et pas seulement par ceux qui dominent (droit comme discours d'Etat) ou qui ont réussi à se positionner comme les interprètes légitimes de la norme : les juristes. Les usages du statut sont multiples et ne sauraient se réduire à la volonté d'un acteur, quel que soit le degré de domination qu'il exerce sur le jeu politique : des *outsiders* n'appartenant pas à l'élite politique peuvent l'utiliser pour tenter de réorienter les rapports de force dans le jeu¹⁷. Mais si le droit

normalisation des pratiques, de clarification, d'homogénéisation, de diminution de l'équivoque. D'où, selon lui, l'intensification du travail de codification dans les situations à risque où l'habitus est moins opérationnel.

¹³ Lacroix, Bernard, « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la République ? », dans Bernard Lacroix & Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République. Usages et genèse d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation nationale de science politique, 1992, p. 40.

¹⁴ Voir Huard, Raymond, *La naissance des partis politiques en France*, Paris, Presses de la Fondation nationale de science politique, 1996, p. 146. En France par exemple, le rejet des corps intermédiaires au profit d'une volonté ou d'un intérêt général pensé sur le mode de l'unanimité et en opposition aux divisions de l'opinion ou aux intérêts de groupes, s'est exprimé dans la loi Le Chapelier de 1791.

¹⁵ Voir Takamura, Gakuto, *Sociologie historique de la loi sur les associations. Sociologues, juristes et législateurs au tournant du XXe siècle* [en ligne], Working Paper, Paris, ENS Cachan, 2004 [consulté le 20 janvier 2008], p. 1. Disponible sur : www.melissa.ens-cachan.fr/IMG/doc/takamura.doc. Selon l'auteur : « Ce débat [sur la loi de 1901] ne concernait pas seulement la politique d'attribution de la personnalité juridique aux groupes, mais aussi des questions fondamentales telles que la façon d'appréhender la société elle-même, la notion de droit subjectif, la définition de l'État [...] »

¹⁶ Bourdieu en fait une « arme ». Bourdieu, Pierre, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81-82, 1990, p. 89.

¹⁷ Pierre Noreau et Élisabeth Vallet, ont montré comment des « minorités » pouvaient transformer le droit en ressource et en faire des usages essentiellement symboliques. Noreau, Pierre & Vallet, Élisabeth, « Le droit comme ressource des minorités nationales : un modèle de mobilisation politique du droit », dans Pierre Noreau et José Woehrling (dir.), *Diversité des appartenances culturelles et réaménagement des institutions politiques et de la citoyenneté*, Montréal, Wilson Lafleur, 2004, p. 56. Cette approche nous éloigne la définition du droit

est ici défini comme une ressource dans les interactions, il l'est également comme vecteur : support de la transmission d'informations, tout à la fois moyen d'expression et véhicule de certains schèmes cognitifs, de conceptualisations (représentations mentales) du politique et de ses frontières. Il participe donc des processus de socialisation et d'objectivation de représentations sociales. L'analyse des argumentations discursives produites sur le statut d'APN devrait nous permettre d'appréhender ces processus.

Le statut d'APN au cœur des luttes pour l'imposition d'un modèle d'organisation représentative

L'APN a constitué un point secondaire de l'agenda de la réforme électorale négociée entre la fin 1994 et la fin 1996 (une réforme constitutionnelle est adoptée en juillet 1996 et une réforme à la loi secondaire en novembre 1996). Les deux principaux thèmes de l'agenda ont été la justice électorale et les conditions d'équité de la compétition (accès des partis aux médias, financement des campagnes, etc.). Le statut quant à lui, est rattaché au thème des « partis, associations politiques et coalitions » ou du « régime de partis », pour reprendre les nomenclatures des principaux agendas en concurrence ; un thème relativement peu mis en avant par les protagonistes des négociations dans leurs déclarations publiques¹⁸. Des entretiens réalisés en 2003 et 2004 auprès d'acteurs ayant participé à des titres et degrés divers aux marchandages sur cette réforme, il ressort une chose : près de dix ans après sa création, la plupart ont tout oublié des pourparlers sur l'APN. Et pourtant, diverses définitions du statut ont été mises en concurrence tout au long du processus ; celle retenue dans le COFIPE n'allait pas de soi. D'autant que l'intervention d'acteurs n'appartenant pas à l'élite partisane dans les marchandages, est l'un des traits distinctifs de cette réforme, même s'ils n'ont pas eu accès au site principal de négociations (que nous qualifierons d'*officiel*) réunissant quelques dirigeants des quatre partis représentés au Congrès (le PRI, le *Parti d'action nationale* (PAN) à droite, le *Parti de la révolution démocratique* (PRD) et le *Parti des travailleurs* (PT) à gauche) et des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

Une première observation de la loi électorale (i.e. du résultat de la codification) nous permet de repérer plusieurs paradoxes. Le statut de *Groupement politique national*, nous l'avons dit, est le seul, avec celui de *parti politique national*, à disposition des organisations qui veulent intégrer le jeu politique. Or, les APN n'ont pas un accès direct à la compétition électorale : la loi les oblige à passer par un parti politique (en souscrivant avec lui un « accord de participation ») pour postuler des candidats. Ce qui semble paradoxal, dans la mesure où elles sont régulées par une loi électorale. Alors que dans tout autre pays, un tel statut aurait

comme violence symbolique exercée par les dominants sur les dominés et intériorisée par ces derniers, donnée par Pierre Bourdieu. Voir aussi Noreau, Pierre, « Le droit comme vecteur politique de la citoyenneté. Cadre d'analyse pour l'étude des rapports collectifs entre majorité et minorités », dans Michel Coutu, *et al.*, *Droits fondamentaux et citoyenneté : une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire ?*, Onati/Montréal, Thémis/Institut international de sociologie du droit, 1999, p. 323-359.

¹⁸ Par exemple, entre le discours d'investiture prononcé le 1^{er} septembre 1994 par le nouveau président du Mexique : Ernesto Zedillo, discours dans lequel il annonce sa volonté de réformer le droit électorale, et la signature d'un *Accord politique national* formalisant l'entrée en négociation le 17 janvier 1995, la question du système de partis ou celles des formes d'organisation politique ne sont pas mentionnées dans ces déclarations. Un seul parti : le *Parti des travailleurs* (PT), a consacré un chapitre de l'agenda qu'il présente à la Chambre des députés le 8 novembre 1994 au système de partis. Il demande notamment la révision des conditions d'obtention du statut de *parti politique national* et une redéfinition des acteurs habilités à participer aux élections. Rien en revanche sur l'APN. C'est un parti de création récente (1990), qui obtient une reconnaissance juridique en 1991, le seul des 4 partis invités aux négociations avec le gouvernement, susceptible de perdre son statut juridique aux élections fédérales à venir en raison de sa faible implantation électorale (le maintien du statut de *parti politique national* est conditionné à l'obtention d'un seuil de 2% des suffrages exprimés et le PT a déjà échoué une fois à passer ce seuil : il perd son statut en 1991 et le récupère juste avant l'élection de 1994).

signifié l'aménagement d'un accès à la compétition électorale pour des acteurs non partisans, au Mexique, il entérine l'exclusion de ces acteurs et renforce le monopole des partis sur la compétition pour le pouvoir, ramène certains acteurs à la marge de l'espace électoral et stigmatise tout autant qu'il labellise et autorise. Par ailleurs, le fait que les acteurs impliqués dans la négociation de nouvelles règles du jeu politique entre 1994 et 1996 aient eu recours, avec la formalisation juridique de l'APN, à la *politique des statuts* – politique que nous avons défini comme une modalité de l'action publique consistant, pour les décideurs, à réguler les organisations sociales par la reconnaissance juridique, soit une activité de catégorisation et de labellisation – n'est pas sans susciter quelques interrogations. À l'époque, tous les acteurs et commentateurs de la vie politique ont en point de mire la transition démocratique, la fin du système de parti hégémonique, et un référent commun : la construction d'un « marché politique¹⁹ » dont le mécanisme de régulation serait la compétition électorale. Or, si l'on suit Philippe Braud pour qui le statut juridique exprime l'idée que le pouvoir « ne saurait être exercé que selon des formes procédurales déterminées et dans des champs de compétences circonscrits »²⁰ (processus d'institutionnalisation), la politique des statuts ne nous renvoie pas à la construction du marché et de la « libre concurrence » entre offres politiques, mais à celle d'un « champ », c'est-à-dire à un « espace structuré de positions » dans lequel les rapports de force sont fortement objectivés dans des rôles et des institutions répondant à des « lois de fonctionnement invariantes »²¹. Pour reprendre Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki, appartenir à un ordre institutionnel, c'est tenir son rôle, se plier aux routines institutionnelles et aux règles pérennisées par le droit, qui sont dès lors perçues comme une réalité extérieure à l'individu²².

C'est donc à l'institutionnalisation comme processus d'objectivation que nous allons prêter attention à travers l'étude de l'APN, afin d'appréhender une tentative de *mise en ordre symbolique* du jeu politique. Quelle conception dominante du *groupement politique national* ou du *parti politique national*, de la division sociale du travail entre divers types d'organisation, de leurs *répertoires de rôles* respectifs, et par-là même, des frontières du politique, les décideurs politiques contribuent-ils à formaliser par l'exercice de catégorisation et de classification auquel ils se livrent ? Comment la mise en forme juridique du statut d'APN contribue-t-elle à l'objectivation de certains rapports de pouvoir ? Et pour commencer, qu'entendent les acteurs qui produisent un discours sur lui, par « Groupement politique national » ? Car pas plus que le droit, la catégorie « Groupement politique national » n'est neutre. Certains chercheurs ont tenté d'en délimiter les contours en répertoriant des formes d'organisation susceptibles d'y appartenir. Dominique Colas par exemple, y inclut les

¹⁹ La notion de marché politique renvoie à l'existence d'un flux continu de transactions sur des biens politiques entre offreurs et demandeurs, un univers d'échanges « sur lesquels des entrepreneurs en concurrence pour l'investissement des profanes et l'occupation légitime des positions de pouvoir politique tentent d'échanger des biens politiques variés contre les diverses formes d'appui que les profanes peuvent leur apporter ». Gaxie, Daniel & Lehingue, Patrick, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, 1984, p. 30.

²⁰ Braud, Philippe, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2000, p. 75.

²¹ Bourdieu, Pierre, *Questions de sociologie*, Paris, Les éditions de Minuit, 2002 (1^{ère} éd., 1984), p. 113-114. Notons cependant que le champ politique, tel que défini par Pierre Bourdieu, n'en reste pas moins avant tout un lieu de compétition, un « champ de luttes ». De fait, bien qu'il ait plus souvent recours à la métaphore du jeu, l'une des premières conceptualisations proposées par le sociologue reposait sur celle du marché : « lieu où s'engendrent, dans la concurrence entre les agents qui s'y trouvent engagés, des produits politiques, problèmes, programmes, analyses, commentaires, concepts, événements, entre lesquels les citoyens ordinaires réduits au statut de "consommateurs", doivent choisir, avec des chances de malentendu d'autant plus grandes qu'ils sont plus éloignés du lieu de production. » Bourdieu, Pierre, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°36-37, février – mars 1981, p. 3-4.

²² Lagroye, Jacques, François, Bastien & Sawicki, Frédéric, *Sociologie politique*, op. cit., p. 148.

syndicats et les groupes d'intérêt, alors que d'autres les en excluent²³. Le débat montre en réalité que la notion n'est pas définissable *a priori* mais relève d'une conception de ce qui est politique et de ce qui ne l'est pas dans un endroit donné à un moment donné, conception qui a émergé des luttes autour de la codification des règles du jeu politique (ce qui ne signifie pas qu'elle ne sera pas contestée une fois ces règles promulguées). Au Mexique, ces questions sont rarement posées. En effet, face à des catégories juridiques prêtes à l'emploi, les chercheurs ou commentateurs de la vie politique se contentent le plus souvent de dissenter sur leurs fonctions légales, leur *bien fondé* ou leur *raison d'être*, contribuant ainsi au travail d'objectivation entamé par les réformateurs²⁴. Pourtant, les acteurs, eux, n'ont pas cessé de confronter leur vision de l'organisation politique via l'usage symbolique de différents labels et statuts juridiques. En choisissant de resserrer l'analyse sur les usages politiques d'un statut juridique (l'APN), nous tenterons de comprendre, dans cette perspective, la valeur accordée à une forme d'action politique pensée sur le mode du collectif organisé et labellisé par l'État.

L'APN comme faire-valoir de l'organisation représentative : le parti politique national

Nous avons observé, dans les propositions ou revendications défendues par les acteurs impliqués dans la réforme électorale de 1996, un relatif consensus sur l'objectif assigné à la modification des règles liées à la sélection des acteurs habilités à concourir pour le pouvoir. Cet objectif est la *consolidation* du système de partis mexicain²⁵. Le recours à cette notion est relativement récent : jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les réformateurs justifiaient les modifications légales en la matière par la nécessité d'« élargir » le système de partis²⁶, et par là même, l'accès à la compétition électorale. Son apparition dans les discours fait suite à l'annonce, par le président mexicain Carlos Salinas en 1988, de la fin du système de parti presque unique, après que le PRI ait perdu la majorité absolue à la Chambre de députés et que l'élection présidentielle ait été fortement contestée. Ce discours est donc très imprégné de l'idée qu'un nouveau système de partis est en train d'éclorre sur les cendres du système de parti hégémonique, et qu'il est nécessaire d'en moduler les contours. En faisant de la *consolidation* du système de partis une priorité, l'élite réformatrice emprunte un référent cognitif à la transitologie, laquelle accorde un rôle fondamental à l'organisation partisane dans la phase de consolidation des régimes démocratiques. Il n'est donc pas étonnant que de nombreux chercheurs aient formulé le même souhait que les acteurs de la réforme. Ils se rejoignent sur une préoccupation : quel système électoral évitera la *fragmentation*²⁷ du

²³ Colas, Dominique, *Sociologie politique*, Paris, PUF, coll. Premier cycle, 1994, p. 175.

²⁴ Michel Offerlé qualifie cette posture de *biais juridiciste*, biais qui consiste à réifier l'objet en le concevant comme une unité cohérente aux frontières bien délimitées. Offerlé, Michel, *Les partis politiques*, Paris Presses Universitaires de France, 3^{ème} éd., 1997, (1^{ère} éd., 1987), p. 8-10. Dans notre cas, ce biais incite les chercheurs à écarter toute interrogation sur la genèse du statut et sur les usages diversifiés dont il est l'objet.

²⁵ Tous partagent cet objectif à une exception près : le leader de l'association *Centro de estudios para la socialdemocracia* : Alberto Begné. Il se demande au cours d'un forum organisé par une association féministe en juillet 1996, s'il faut vraiment consolider le système de partis. Il assimile la notion de consolidation à la fermeture de l'accès à ce système et au maintien du monopole des partis sur la compétition électorale, décisions qu'il regrette. Voir Tapia, Elena (dir.), *Memorias del foro "las asociaciones políticas y la reforma electoral"*, Mexico, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1996, p. 41-46.

²⁶ L'élargissement du système de partis est le *leit motiv* de la réforme de 1977, négociée alors que l'état des rapports de force entre les acteurs politiques ne permettait plus au parti dominant de maintenir la fiction d'un gouvernement élu démocratiquement. À l'élection présidentielle de 1976, le candidat du PRI s'était retrouvé sans concurrent après la défection du PAN ; les autres partis enregistrés, dits « satellites » du PRI, ayant choisi de soutenir le candidat de ce dernier plutôt qu'un candidat propre. Le *Parti communiste mexicain* (PCM) a été le seul à proposer un concurrent, mais n'ayant pas de reconnaissance légale, il n'a pas été pris en compte.

²⁷ La notion de *fragmentation* du système de partis est fréquemment mobilisée dans les recherches sur les partis politiques latino-américains. Elle a été popularisée par des travaux devenus des références : ceux de Giovanni Sartori ou ceux de Scott Mainwaring et Thimoty Scully en particulier. Ces chercheurs ont fait de la

système de partis et l'*atomisation* de la représentation²⁸ ? La représentativité des acteurs admis à participer à la compétition électorale est donc l'un des principaux enjeux des luttes autour de la codification du statut d'APN et de celui de *partido político nacional*. Nous allons voir que l'APN a servi, la plupart du temps, de faire-valoir de l'organisation partisane reconnue juridiquement (« enregistrée »), érigée en modèle de l'organisation représentative.

En 1996, les principaux acteurs de la réforme, à travers leurs argumentations discursives, ont promu diverses conceptions de l'organisation *représentative*, mais toujours avec ce même objectif affiché. Ils associent la notion de consolidation à une série de qualificatifs qui ébauchent les traits de la forme d'organisation *apte* à participer aux élections, et fixent les conditions de la représentativité, érigée en principal critère de sélection. Ce procédé rhétorique est manifeste dans le premier agenda de réformes porté à la connaissance du public : celui des conseillers citoyens de l'Institut Fédéral Electoral (IFE), diffusé dans la presse le 16 novembre 1994. C'est un document majeur dans la mesure où il a inspiré la plupart des agendas produits ultérieurement, y compris celui construit par les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur pour les participants au site *officiel* (ou principal) de négociation trusté par quelques acteurs (une trentaine au total, entre leaders des partis enregistrés et fonctionnaire du ministère de l'Intérieur). Par ailleurs, on lui doit l'inclusion du statut d'APN dans les débats et notamment dans l'agenda des négociateurs officiels²⁹. Les conseillers citoyens de l'IFE sont à la tête de l'administration électorale, une administration autonome, en charge de l'organisation des élections, du financement des groupements et partis politiques, etc. Ils n'appartiennent pas à l'élite partisane, mais plusieurs d'entre eux sont membres d'une élite réformatrice que nous avons identifiée au cours de nos recherches, soit ces acteurs qui se sont mobilisés au fil des réformes électorales successives depuis 1977. Comme bien d'autres, ils soutiennent la thèse selon laquelle il faut un système de partis « fort »³⁰ et « authentique »³¹. L'exemple antithétique, celui qui sert d'épouvantail, c'est le parti « paraétatique » ou « satellite » du PRI. Un parti ne devant son existence qu'aux largesses du parti au pouvoir et à l'attribution discrétionnaire d'une reconnaissance juridique et de certaines prérogatives par le gouvernement. Ce parti là n'est pas légitime dans sa prétention à revendiquer une quelconque représentativité. Il est *le* modèle à ne pas suivre, celui d'une organisation créée de toutes pièces par l'exécutif fédéral, fonctionnelle et nécessaire au système de parti hégémonique, mais parfaitement *inappropriée* dans la nouvelle démocratie mexicaine. La principale critique à l'encontre de ce type de parti est l'absence de réelle « base

fragmentation un critère de classification des systèmes de partis, le degré de fragmentation étant corrélé au nombre de partis existant (plus ce nombre est important, plus la fragmentation augmente). Pour Giovanni Sartori, un système de partis est fragmenté quand aucun parti n'atteint la majorité. Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976. Scott Mainwaring et Timothy Scully classent le système de partis mexicain parmi ceux qui sont *faiblement fragmentés*. Mainwaring, Scott & Scully, Timothy (dir.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 29-33.

²⁸ Voir par exemple Prud'homme, Jean-François, « Los partidos políticos y la articulación de intereses en México », dans Hémond & Recondo (dir.), *Dilemas de la democracia en México...*, op. cit., p. 42-43.

²⁹ C'est le seul des documents utilisés par les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur pour construire l'agenda du site officiel, qui mentionne le statut. En réalité, seuls 5 des 6 conseillers de l'IFE ont participé à la rédaction de l'agenda, le dernier ayant refusé l'initiative et publié le sien à part.

³⁰ Tous les acteurs, qu'ils soient fonctionnaires électoraux, leaders partisans ou membres du gouvernement, ont déclaré vouloir un système de partis fort.

³¹ Voir Woldenberg, José, « Los retos del proceso democratizador », *Revista del Tribunal electoral estatal del Estado de México*, n°4, janvier 1997, p. 23. Le texte est la retranscription d'un exposé réalisé par ce conseiller citoyen au cours du second cycle de conférences sur la réforme électorale organisé par le Tribunal électoral étatique du Chihuahua en octobre 1996. Selon lui, les propositions rassemblées dans le chapitre sur les partis, associations politiques et coalitions de l'agenda des conseillers citoyens cherchent à contribuer à la construction de ce système de partis *fort* et *authentique*.

sociale », son caractère *artificial*. L'organisation représentative est donc celle construite à la base et non imposée d'en haut. Un deuxième critère de représentativité vient se greffer sur le premier, qui transparait lorsque le conseiller José Woldenberg explicite les propositions consignées dans l'agenda qu'il publie avec ses condisciples de l'IFE :

[...] Il est nécessaire de maintenir la porte d'entrée grande ouverte à de nouvelles formations partisans, mais en même temps, d'élargir la porte de sortie pour les offres qui n'obtiennent pas un pourcentage minimum d'adhésion des citoyens, établi dans la loi³².

Pour les conseillers citoyens, le principal critère de représentativité, et donc d'admissibilité dans le système de partis, est l'existence d'une « base électorale ». Fidèles à cette idée, ils prônent le maintien de l'enregistrement conditionné, proposition qui signifie en réalité la levée des barrières d'entrée dans la compétition électorale et dans le système de partis au profit d'une sélection à la sortie. Cette modalité d'obtention du statut de *partido político nacional* est créée au cours de la réforme politique de 1977 (puis supprimée en 1986 et rétablie en 1989), et vient s'ajouter à celle de l'enregistrement définitif, formalisée en 1946. La seconde conditionne l'obtention du statut à plusieurs critères dont la réalisation d'assemblées dans un certain nombre d'États de la fédération mexicaine et la présentation de listes justifiant de l'existence d'un nombre minimal d'adhérents répartis sur le territoire³³. La première est accordée sur la simple preuve que l'organisation demandeuse existait au moins 4 ans avant la demande et la remise de ses documents de base (programme d'action, statuts, déclaration de principes). Les critères étant considérés comme dérisoires, le statut était dès lors « conditionné » au seuil électoral établi dans la loi (1,5% des suffrages exprimés en 1977) pour garder sa reconnaissance juridique. Dans ces conditions, aucune organisation n'a intérêt à choisir la modalité de l'enregistrement définitif qui nécessite de se conformer à des exigences plus difficiles à remplir, d'autant que les partis enregistrés sous l'une ou l'autre des formules doivent tous passer par le filtre du seuil électoral. Dans la même lignée, les conseillers proposent également qu'un parti qui n'obtiendrait pas 1,5% des suffrages exprimés au cours d'une élection fédérale perde son statut, mais également le droit de participer à l'élection suivante. Ils qualifient les organisations qui, par le passé, n'atteignaient pas ce seuil mais parvenaient à récupérer leur statut de parti par la voie « administrative » (en remplissant des critères qui ne sont pas liés au vote ou par la grâce de l'élite au pouvoir) de « fictions partisans »³⁴. Les conseillers conditionnent par ailleurs l'accès au Congrès à l'obtention d'un minimum de 3% des suffrages exprimés. Dans la mesure où une majorité de sénateurs et députés fédéraux est élue à la majorité relative dans 300 circonscriptions électorales réparties sur tout le territoire³⁵, le critère de la base électorale en appelle un troisième : l'assise territoriale. Dans leur schéma, le statut d'APN est destiné à des « courants politiques minoritaires », mais également à des « forces régionales organisées ». Si l'on suit leur raisonnement (et si l'on tient compte des propositions concrètes de leur agenda), le seul critère d'appréciation de l'assise territoriale d'une organisation est le vote³⁶. Une « force régionale »

³² *Idem.*

³³ Selon la législation en vigueur depuis 1977, il fallait réaliser des assemblées dans la moitié des 31 États fédérés (16 assemblées) ou des 300 districts électoraux (150 assemblées) et avoir 300 membres par assemblée de district ou 3000 par assemblée étatique. Dans les propositions faites entre 1994 et 1996, le nombre d'assemblées est le plus souvent ramené à 100 dans les districts ou 10 dans les États.

³⁴ José Woldenberg emploie cette expression au cours du forum organisé par l'association féministe *Diversa* sur la question du statut d'APN en juillet 1996. Tapia (dir.), *Memorias del foro "las asociaciones políticas y la reforma electoral"*, *op. cit.*, p. 13.

³⁵ Il y a ainsi 300 députés élus dans ces circonscriptions à la majorité relative et 200 élus sur des listes à la représentation proportionnelle, mais l'accès des seconds au Congrès dépend des résultats des premiers dans les districts électoraux.

³⁶ Les conseillers citoyens reprennent exactement l'argumentation employée par le président López Portillo en 1977 pour expliciter la création de la modalité de l'enregistrement conditionné. Pour ce dernier, c'est le peuple, par son vote, qui décide du sort d'une organisation politique (perte du statut de parti en deçà d'un seuil de votes).

serait donc celle dont l'électorat est localisé dans une région bien définie du territoire mexicain et qui, dès lors, ne peut légitimement faire appel au soutien des électeurs au cours d'une élection fédérale et revendiquer le label partisan. L'APN est conçue comme le moyen de canaliser ces organisations qui n'ont pas renoncé pour autant à la participation électorale. Elle devait permettre de leur « offrir une voie d'action », un accès indirect à la compétition électorale, via le ralliement à une coalition avec des partis politiques, « pour ne pas stimuler de manière artificielle, l'atomisation de la représentation³⁷. » On voit clairement, dans leur argumentation, le rôle de faire-valoir de l'organisation représentative, à savoir le *partido político nacional*, auquel est cantonnée l'APN. Si les montages juridiques imaginés par les conseillers citoyens ne font pas consensus, dès la fin 1994, cet agenda a fixé le cadre des luttes autour de la définition des critères de représentativité. Tous les autres acteurs de la réforme vont se positionner par rapport à ces trois déclinaisons de la notion de « base » : territoriale, électorale et sociale.

Si la plupart des acteurs impliqués dans les réformes se sont inspirés de manière plus ou moins explicite et revendiquée de l'agenda des conseillers citoyens, la majorité d'entre eux ne reprend pas la définition que ces derniers proposent de la représentativité. L'ensemble des participants au site *officiel* de négociation lutte pour conserver celle inscrite dans le droit en vigueur. La base sociale et l'assise territoriale ne se mesurent pas seulement à l'aune des votes obtenus, mais également à partir de deux autres critères : la force numérique et la capacité organisationnelle³⁸. Dans les faits, cette prise de position se traduit par la défense de l'enregistrement définitif comme modalité principale, voire unique d'obtention du statut de *partido político nacional*. Alors que l'agenda des conseillers citoyens ne faisait aucune allusion à des critères d'enregistrement d'un parti autres que l'obtention d'un seuil de votes, les réformateurs officiels ont demandé la révision à la hausse ou le maintien de critères liés à la capacité organisationnelle d'un groupe (réaliser un nombre minimum d'assemblées constitutives du parti dans les États de la fédération et y maintenir un siège) et à sa force numérique (avoir un nombre minimal de membres dans chaque délégation étatique et à l'échelon national). C'est la position tenue par le PAN tout au long des négociations. Dans l'initiative de réforme qu'il présente à la Chambre des députés le 2 avril 1996, il propose par exemple que l'organisation qui demande le statut de parti politique prouve qu'elle a un nombre d'adhérents équivalant à 0,2% de l'électorat. Un tel pourcentage restreint en réalité l'accès au système de partis, car il signifie une réévaluation à la hausse des 65 000 adhérents requis par la loi en vigueur, critère resté inchangé depuis la LFOPPE de 1977, d'autant plus que le nombre de personnes inscrites sur les listes électorales augmente régulièrement³⁹. Par ailleurs, tous, à l'exception des conseillers citoyens de l'IFE et d'un député « social-démocrate »⁴⁰, demandent la suppression de la formule de l'enregistrement conditionné qui

³⁷ Woldenberg, « Los retos del proceso democratizador », *art. cit.*, p. 31. José Woldenberg réitère ses propos dans divers sites de débat, dont un forum organisé par l'IFE en juillet 1995, forum au cours duquel il réaffirme que les APN sont des *proto partis* qui ne devraient pouvoir participer aux élections qu'en alliance avec un parti et non directement, pour ne pas *atomiser* la représentation. Instituto federal electoral, *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral. Tome 3*, Mexico, IFE, 1996, p. 100.

³⁸ Le maintien du vote comme critère de représentativité n'a pas fait débat. Dans toutes les propositions ou déclarations faites par les protagonistes des négociations, le seuil électoral en vigueur est maintenu (PRI et PT) ou augmenté (PAN, PRD, députés indépendants, conseillers de l'IFE, etc.). En général, le seuil recommandé oscille entre 2% et 3%, mais certains ont pu aller jusqu'à 5% (PRD/PAN qui ont conclu un accord en ce sens dans un site secondaire de négociation organisé par 2 conseillers citoyens : le séminaire de Chapultepec).

³⁹ À titre d'exemple, avec le pourcentage finalement retenu par les réformateurs (0,13% de l'électorat), il fallait avoir environ 69 000 membres en 2002 et 77 000 en 2005.

⁴⁰ Ce député social-démocrate demande par ailleurs la possibilité d'enregistrer un parti politique national en réunissant 100 ou 500 personnes. Le PRI se prononce dans un premier temps en faveur du maintien de l'enregistrement conditionné, mais s'aligne ensuite sur les positions du PRD et du PAN dans le séminaire de

permettait précisément d'obtenir le statut de parti politique sans avoir à démontrer sa force organisationnelle et numérique. La position du député social-démocrate n'est pas surprenante, dans la mesure où il est le leader d'un parti sans reconnaissance juridique, qui a bénéficié de l'enregistrement conditionné par le passé (en 1982, l'*Association politique nationale Action communautaire* obtenait le statut de *parti politique national* grâce à cette formule). En 1994, il a réussi à se faire élire à la Chambre des députés en passant par le PRD comme « candidat externe » (non adhérent du PRD). Il est étonnant qu'un autre acteur ayant également bénéficié de l'enregistrement conditionné en 1991 : le PT, ne se soit pas manifesté de manière plus évidente en faveur de son maintien, d'autant plus que le parti peine à obtenir les résultats électoraux qui garantiraient son maintien au sein du système de partis (ses résultats se situent aux alentours de la barre fatidique des 1,5% de suffrages réclamés par la loi). L'un de ses représentants au Congrès expliquera cette prise de position comme le fruit d'une concession faite par le parti au nom du consensus entre négociateurs. Le PT a cependant défendu une conception de l'assise territoriale allant à l'encontre de celle proposée par les autres négociateurs officiels : alors que pour ces derniers, la participation d'organisations régionales aux élections fédérales provoquerait une « atomisation » de la représentation, le PT en réclamait l'accès pour les partis locaux et régionaux. Pour les uns (conseillers citoyens), la *consolidation* du système de partis passe donc par une politique d'inclusion sélective, car graduelle et maîtrisée. Pour les autres (dans la plupart des cas, des acteurs partisans mais pas seulement), elle passe par la restriction de l'accès au système de partis et à la compétition électorale et par le renforcement des acteurs qui y sont admis (augmentation du financement public aux partis politiques, etc.)

L'une des valeurs les plus fréquemment associées à l'APN a été la *participation citoyenne*. Dans l'initiative de réforme électorale présentée par le PAN à la Chambre des députés le 12 avril 1996, l'APN est définie comme l'« expression citoyenne de la pluralité nationale dont les activités sont d'intérêt public », une « nouvelle forme d'expression et de participation de la société », une « figure liée à la démocratie participative ». Mais là encore, ce discours est au service de la distinction entre une organisation représentative et celle qui ne l'est pas. Mettre en avant la participation est aussi un moyen de stigmatiser, d'exclure. Les APN sont les chantres de la « démocratie participative » et non de la « démocratie représentative », parce qu'elles n'ont pas les caractéristiques leur permettant de participer à la seconde. Ce discours permet de réaffirmer la hiérarchie entre les acteurs politiques. L'exclusion est plus radicale encore que celle voulue par ceux qui, comme les conseillers citoyens de l'IFE, souhaitent l'APN pour canaliser des « courants minoritaires » ou des forces régionales, en soulignant, par les termes employés, la « petitesse » de ces derniers (et comme l'a écrit Jean Charlot, la petitesse n'est pas une qualité en politique). Pour ces derniers, l'APN est le support de la construction d'une organisation qui pourra revendiquer une représentativité dans le futur : un « germe de parti, pour les organisations qui n'ont pas encore la force d'un *parti politique national*, mais veulent la construire ». Elle représente une « incitation supplémentaire » à la création de nouveaux partis, un « soutien à des organisations régionales ou mineures dans la construction d'une force partisane »⁴¹, la promesse d'être accepté, à terme, dans la compétition électorale. L'APN serait en quelque sorte l'enfance – ou l'embryon, terme souvent employé pour la qualifier au cours des entretiens avec des acteurs ayant participé à la réforme – de l'organisation politique

Chapultepec en donnant son aval aux 60 points signés en janvier 1996, accord qui conclut les travaux du séminaire. Le PT ne prend pas position sur la question, mais souscrit également les accords du séminaire dans lesquels la suppression de l'enregistrement conditionné est demandée.

⁴¹ Creel, Santiago, *et al.*, « Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral », *Etcétera*, n°95, 24 novembre 1994, p. 27-30.

représentative. Sa codification viendrait combler un *vide juridique*⁴² laissé par l'absence de statut pour la participation politique de forces n'atteignant pas le stade de développement du parti politique. Cet argument a été employé très tôt dans les négociations officielles⁴³.

Ceux qui associent l'APN à la participation lui dénie au contraire une quelconque représentativité, et donc l'accès à l'espace de la démocratie représentative. Ce sont pourtant les mêmes acteurs (PAN, PRD, PT) qui cherchent à soumettre l'obtention du statut à des critères de représentativité demandés aux partis, ceux liés à la force organisationnelle et au nombre (un minimum de membres variant de 5000 à 10 000 est requis suivant les propositions, ainsi qu'une présence dans plusieurs États)⁴⁴. Arturo Nuñez, représentant du ministère de l'Intérieur dans les négociations officielles, a une explication à ce paradoxe. Selon lui, les APN ne devraient pas être considérées comme des embryons de partis, mais comme des sortes d'« ONG de la politique ». Il n'explique pas cette notion, mais rappelle deux éléments de la définition légale : leur mission d'éducation civique et le travail sur une culture politique démocratique⁴⁵. Mais l'APN a un ancêtre : l'*association politique nationale* formalisée au cours de la réforme électorale de 1977 et définie, à l'époque, comme un embryon de parti. Il attribue l'idée de rétablir le statut de 1977 à l'observation d'un « grand désir » de participation de la part de citoyens ne se reconnaissant pas dans les partis politiques, mais la conception du statut qui s'était imposée en 1977 est toujours latente, d'où l'établissement de conditions d'obtention telles que les 7000 membres répartis dans dix États fédérés. Un autre représentant du gouvernement dans ces négociations : Germán Pérez Fernández del Castillo, confirme les propos d'Arturo Nuñez : les débats ont tourné autour d'un dilemme entre deux définitions : celle de *proto parti* associée au statut de 1977 ou celle d'organisation non partisane. Si la seconde conception a été privilégiée dans l'accord final signé en avril 1996 c'est, selon lui, parce que les partis ont vu dans l'APN un concurrent potentiel qu'il fallait affaiblir⁴⁶. De fait, nombre d'acteurs la qualifient d'hybride (y compris parmi ceux qui ont adopté le statut après la réforme) : ni embryon de parti, ni forme d'organisation à l'intention des associations qui cherchent à développer une participation politique hors des partis. Quoi qu'il en soit, en soumettant l'obtention d'un statut défini comme un mécanisme destiné à stimuler la participation des citoyens à la vie politique à de telles conditions, l'élite réformatrice réaffirme un peu plus l'idée que le poids numérique⁴⁷, la présence territoriale, la force organisée sont *les ressources légitimes de l'action politique*. La

⁴² Ce type de justification semble être une ressource discursive prisée des faiseurs de normes électorales, puisqu'il a été décelé par Jérôme Heurtaux dans ses travaux sur la construction du jeu politique dans la Pologne post-communiste. Jérôme Heurtaux parle d'un « droit-substitut ». Heurtaux, Jérôme, *Une partisanisation controversée...*, *op. cit.*, p. 293.

⁴³ Basave *et al.*, *En busca de un consenso para la reforma electoral*, Mexico, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., 1996, p. 27 et suiv.

⁴⁴ Le PAN fait les propositions les plus contraignantes. Dans le décret présidentiel de réforme électorale débattu à la Chambre des députés le 7 novembre 1996, le statut d'APN est décrit comme l'une de ces « formes d'associations citoyennes » ; une forme à laquelle sont demandées des garanties sur sa « présence publique » et sa « trajectoire dans la réalisation d'activités politiques ». Les critères suivants : 7000 associés, un organe de direction nationale et des délégations dans dix États, des documents de base et un nom distinct de celui des autres organisations politiques, sont la preuve que ces deux conditions sont remplies. Cámara de Diputados, « Exposición de motivos de la iniciativa de decreto presidencial en materia de reforma electoral », *Diario de los Debates*, Législature LVI, année 3, n°24, 7 novembre 1996, p. 2172-2173. Ce sont les critères retenus dans la loi votée en novembre 1996.

⁴⁵ Entretien réalisé le 13 mars 2004.

⁴⁶ Entretien réalisé le 29 avril 2004.

⁴⁷ Gerardo Munk avait déjà souligné que le nombre était également la principale ressource de mouvements sociaux sans reconnaissance juridique, évoluant hors de la politique institutionnelle mexicaine. Munk, Gerardo, « Identity and Ambiguity in Democratic Struggles » dans Craig & Foweraker (dir.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, *op. cit.*, p. 29.

politique des statuts est au service de cette conception de la représentativité et de l'organisation politique.

Quelle que soit la conception de la représentativité défendue, elle fait la part belle au collectif organisé et structuré. Le modèle de l'organisation représentative, celui qui s'est imposé dans les négociations sur la mise en forme juridique des statuts de *partido político nacional* et de *grupo político nacional* (APN), est celui d'une organisation nationale, ayant une présence territoriale relativement homogène et ample, une base (militante ou électorale selon les positions que l'on défend sur la représentativité) importante. La *bonne* organisation est également une organisation avec une structure interne bien définie, puisque la loi exige comme condition d'enregistrement, que les futurs partis et APN aient une direction identifiable au niveau national ou local, un organe chargé des finances, des statuts avec des normes d'adhésion, etc.). Seuls les porte-parole PRD et les « députés indépendants » (élus grâce au PRD mais n'appartenant ni au parti ni à son groupe parlementaire) ont un discours plus ambigu. Ils prônent la suppression de l'enregistrement conditionné, mais également la légalisation des « candidatures indépendantes » (hors partis). La principale condition à remplir pour être enregistré comme « candidat indépendant », serait d'avoir le soutien d'un certain pourcentage de l'électorat dans la circonscription électorale de son choix (entre 1% et 2% selon les propositions)⁴⁸. Nul besoin d'une organisation pour être postulé. Un tel positionnement revient à prôner une individualisation de l'élection, à contre-courant de la collectivisation impulsée par la politique des statuts et dont la concrétisation la plus aboutie est la modalité de l'enregistrement définitif d'un *partido político nacional*. Mais le PRD maintient l'ambiguïté en définissant par ailleurs l'APN, c'est-à-dire une forme d'action collective organisée, comme la garantie du droit de se présenter aux élections sans passer par un parti⁴⁹. Tour à tour, il accepte une modalité d'accès à la compétition électorale fondée sur une logique individuelle (le candidat indépendant), rejette le seul mécanisme d'accès au système de partis proposant un modèle partisan alternatif (l'enregistrement conditionné) au modèle dominant depuis la loi électorale de 1946 (l'enregistrement définitif), défend le durcissement des critères d'enregistrement d'un parti, puis demande la réhabilitation d'une forme perçue comme appartenant à un genre mineur d'organisation (APN) et l'associe à la modalité de la candidature indépendante.

Que les principaux partis : le PRI, le PAN ou le PRD, défendent le modèle partisan décrit plus haut, modèle construit à partir de la sublimation de leurs propres propriétés (le PAN et le PRI en particulier, sont décrits comme les partis les mieux institutionnalisés, car les mieux implantés sur le territoire et dans l'électorat, les mieux structurés), n'a rien de surprenant. Que ceux – tel le PT – qui s'en éloignent cherchent à impulser un autre modèle, non plus. Mais pourquoi le PRD défend-il simultanément la participation d'acteurs non partisans dans la compétition électorale (les candidats lancés par des APN, voire ceux affranchis de toute organisation) ? Son président de l'époque : Porfirio Muñoz Ledo, sous-entend que le soutien du PRD aux candidatures indépendantes est purement tactique, destiné à satisfaire certains de ses alliés non partisans : il indique que dans les discussions internes au PRD depuis 1989, il est l'un des seuls à impulser ce thème sur l'agenda de réformes

⁴⁸ Le PAN a pu se prononcer en faveur des candidatures indépendantes à quelques reprises, notamment dans le séminaire de Chapultepec, mais de manière générale, il s'y oppose. Quant au PRI, c'est le parti ayant la position la moins ambiguë sur le sujet : il s'oppose de manière constante à leur légalisation.

⁴⁹ Il fait cette proposition dans l'un des textes les plus importants qu'il ait produit : un projet de loi présenté à la Chambre des députés en mars 1996 et intitulé « 84 points pour la transformation démocratique ». Grupo parlamentario del PRD, « 84 puntos para la transformación democrática (mars 1996) », dans Eduardo Castellanos Hernández (dir.), *Encyclopedia parlamentaria de México. Série IV, vol. 3, Tome 1*, Mexico, Cámara de Diputados, LVI Législature, Année III, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Angel Porrúa, 1997, p. 565.

électorales du parti. Le rejet par ses pairs et par l'ensemble de l'élite partisane, de la légalisation des candidatures indépendantes qui pose, selon lui, plusieurs problèmes, est l'une des raisons pour lesquelles il a pensé au statut d'APN avec le président du PRI, Santiago Oñate⁵⁰ : « La raison secondaire [à la volonté de formaliser le statut d'APN] était de donner un débouché à la demande de légalisation des candidats indépendants en évitant les problèmes techniques, politiques et financiers. » Lesdits problèmes sont tous ramenés au caractère individuel de la candidature indépendante : à quel financement public un simple individu aurait-il droit ? Comment pourrait-il faire campagne sans structure organisationnelle ? Ainsi, l'un des arguments mobilisés de manière réitérée dans les débats sur la légalisation des candidatures indépendantes est l'affirmation de leur vulnérabilité face aux pressions financières ou à celles exercées par des organisations criminelles. L'argument n'est pas l'apanage des acteurs partisans. Il a par exemple été mobilisé par des acteurs ne militant pas dans un parti au cours d'un forum organisé par l'IFE en juillet 1995. Personne n'avance le contre argument selon lequel un parti politique serait tout aussi vulnérable à ce type d'intérêts. Tout se passe comme si le collectif organisé était unanimement reconnu comme un rempart aux intérêts particuliers illégitimes. L'APN, en tant que collectif organisé, serait dès lors susceptible d'apporter une réponse aux revendications en faveur des candidatures hors partis. Les représentants du ministère de l'Intérieur dans le site officiel de négociation ont également promu l'idée que si ce type de candidature n'était pas codifié, l'APN dotée du droit de participer à des alliances avec les partis politiques serait une compensation honnête (dans la proposition, le parti conserve le monopole sur la postulation des candidats). Lorsque le PRD défend les candidatures indépendantes, il soumet par ailleurs leur participation aux élections à une série de restrictions qui les met immédiatement dans une position désavantagée par rapport aux partis : il ne leur donne par exemple aucun financement. Le peu d'intérêt du PRD pour les candidatures indépendantes est d'autant plus compréhensible, que depuis son origine (1990), ce parti a eu recours au mécanisme des « candidatures externes », c'est-à-dire à l'inclusion de non militants parmi ses candidats : des leaders d'associations civiques, de partis non enregistrés, d'organisations sociales, afin de capter certaines clientèles électorales. Dans ces conditions, les candidatures indépendantes le pénalisent peut-être plus encore qu'un parti comme le PRI, dont les statuts interdisent le recours à l'option du candidat externe. Lorsque la réforme sera discutée en session plénière, l'un de ces externes élus grâce au PRD, le leader du PRT (parti trotskyste sans reconnaissance légale) Edgard Sánchez Ramírez, fustigera cette stratégie consistant à substituer l'APN à la légalisation des candidatures hors partis, stratégie qu'il qualifiera d'« issue latérale » aux candidatures indépendantes et d'entrave à la création de nouveaux partis⁵¹.

Les tentatives pour imposer une autre définition de l'acteur légitime : individualisation de la politique et refus de la vision partitocentrée de la compétition pour le pouvoir

Dans les sites de négociation secondaires, quelques acteurs ont défendu d'autres règles d'accès à la compétition pour le pouvoir et une toute autre conception de la représentativité. Ils le font via la promotion de la candidature indépendante, en ayant recours à une argumentation qui remet en question la vision partitocentrée de la politique (défendue par les acteurs partisans, mais aussi par des acteurs non partisans comme les conseillers citoyens) et le monopole des partis politiques sur la compétition électorale. Leur argumentation sur ce mécanisme d'accès à la compétition électorale est d'autant plus subversive, qu'elle suppose

⁵⁰ Entretien réalisé le 20 septembre 2004.

⁵¹ Cámara de Diputados, « Reformas en materia electoral », *Diario de los Debates*, Législature LVI, année 3, période ordinaire, n°27, 14 novembre 1996. Disponible sur : <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord1/19961114.html>.

également une remise en question du binôme action politique/collectif organisé inscrit dans le discours dominant. De fait, nombre d'acteurs non partisans ayant soutenu activement les candidatures indépendantes, n'ont pas promu le statut d'APN (un collectif). Un groupe des « députés citoyens » (élus pour un parti mais qui ont déclaré leur indépendance par rapport à lui et à son groupe parlementaire) et le député social-démocrate font partie de ceux qui ont fait pression en faveur de la légalisation des candidatures indépendantes, mais n'ont pas inclus le statut d'APN à leurs projets de réformes électorales. Mais dans l'ensemble, ceux qui soutiennent cette proposition ont pour point commun de ne pas être des professionnels de la politique, même si certains, comme Gilberto Rincón Gallardo, sont multi positionnés ou ont entamé une carrière politique (ancien leader du *Parti communiste* (PCM)) avant de se reconverter au militantisme associatif⁵². Ils valorisent ce statut d'*outsiders* en stigmatisant les acteurs appartenant à l'élite politique. Pour ce faire, ils ont recours à un discours fondé sur la vulgarisation de notions et typologies forgées dans la science politique pour appréhender les phénomènes élitaires (celle de loi d'airain de l'oligarchie de Roberto Michels étant l'une de leurs favorites). Certains qualifient les professionnels de la politique de « notables », d'autres parlent de « club fermé ». Les acteurs qui s'opposent à ce monopole partisan invoquent également les principes de la démocratie pour nourrir leur argumentation. Le monopole des partis est assimilé à un facteur de risque pour la démocratie, car il tend à renforcer les privilèges des élites et à exclure les citoyens, à transformer la démocratie en *ploutocratie*, en *oligarchie*, voire en *partitocratie*. Derrière ces notions, il y a l'idée d'une rupture entre les citoyens et les élites, d'un éloignement des seconds par rapport aux premiers. L'antidote à ce dévoiement de la démocratie serait la « participation citoyenne » qui, cette fois, n'est pas définie comme une forme de participation non électorale (définition privilégiée par les négociateurs officiels et les élites partisans en général). Ils soulignent précisément le non-respect des droits des citoyens, notamment celui d'être élu qui ne peut être exercé de manière individuelle, et dénoncent la mainmise des élites partisans sur les élections et sur la représentation. Dans cette optique, le statut de *parti politique national* est le tombeau de la liberté d'association.

Ce faisant, ils mettent en question l'un des arguments les plus prisés par les décideurs politiques pour légitimer la *politique des statuts* : l'étroite corrélation faite entre la garantie de la liberté d'association et la reconnaissance juridique. Cette fois, le combat se fait sur le terrain du discours juridique. Pour la plupart des acteurs impliqués dans la réforme de 1996, les statuts juridiques, dont celui d'APN, garantissent la liberté d'association⁵³. Il peut sembler paradoxal d'invoquer cette valeur pour enfermer l'action collective dans des catégories juridiques qui peuvent être perçues comme relativement contraignantes. Le paradoxe est patent dans les propos du leader du PRT⁵⁴ (parti non enregistré) qui exprime l'idée que sans statut, la liberté d'association peut être bafouée, mais déclare également que le statut d'APN, que son organisation a adopté, les limite dans la construction de leur organisation et de leur

⁵² Notons qu'au cours du forum organisé par l'IFE en juillet 1995, la plupart des exposés en faveur de la légalisation des candidatures indépendantes ont été faits par des fonctionnaires électoraux. De rares cadres de partis non enregistrés (un leader du *Parti démocrate du Mexique* (PDM) par exemple) ont également soutenu la proposition.

⁵³ La liberté d'association est invoquée dans l'*exposition des motifs* de divers projets de réformes électorales (celui présenté par le PT le 8 novembre 1994 ou celui issu des accords signés par les négociateurs officiels). Dans le projet de réforme présenté par le PAN le 12 avril 1996, elle est explicitement associée au statut d'APN. Elle est également mise en avant par le président du PRD dans ses interventions publiques ou par le président Zedillo au moment de la signature de l'accord sur la réforme constitutionnelle.

⁵⁴ Entretien réalisé le 3 mars 2004. En 1997, le PRT fonde une association : *Convergence socialiste*, qui demande et obtient le statut d'APN. Ce leader du PRT évoque l'expérience de clandestinité de son parti dans les années 1970, mais également ses expériences successives en tant que parti enregistré dans les années 1980, puis sans statut dans les années 1990, pour expliciter sa position. Dans les années 1970, la gauche marxiste n'était pas reconnue, et nombre d'organisations militaient ou sympathisaient avec les guérillas urbaines et rurales.

identité (l'APN ne peut se présenter sous l'étiquette partisane que le PRT revendique). De fait, lorsqu'en tant que député fédéral, il prend part aux débats sur la réforme de la loi secondaire le 14 novembre 1996⁵⁵, il argue que la définition des acteurs habilités à participer au jeu politique imposée par les réformateurs officiels, constitue une atteinte à la liberté d'association. Le statut d'APN tel qu'il a été mis en forme en serait la preuve. Il pointait du doigt plusieurs restrictions légales : l'interdiction faite aux APN de participer aux coalitions (restriction introduite par les députés du PRI au cours du travail en commission et dénoncée par les partis d'opposition) et l'interdiction pour une APN de se présenter sous l'étiquette partisane :

Le PRT ou la relation conflictuelle entre reconnaissance juridique et liberté d'association⁵⁶

C'est en raison d'une considération politico légale : pour ne pas rester dans le flou, sans aucune forme de reconnaissance légale, situation qui est risquée. Dans les années 1970, à l'époque de la guerre sale [référence à la répression du gouvernement contre les mouvements et guérillas d'extrême gauche], nous n'étions pas reconnus. Mais dans les années 1990, c'était la fin de l'hégémonie du PRI, et la manière dont tout cela allait se terminer n'était pas claire. Nous ne savions pas si la fin serait démocratique. Il y a eu le soulèvement zapatiste, la guerre, la mobilisation pour stopper la guerre, le début des pourparlers mais qui ne sont toujours pas conclus, puis l'assassinat de Colosio [candidat du PRI à la présidentielle, assassiné en pleine campagne], [...]. Il y avait une grande incertitude. Par exemple, nous avons décidé de maintenir le PRT sans statut, comme figure militante, mais nous nous sommes dotés d'une forme légale de protection avec *Convergencia socialista* [le PRT a créé une APN] qui nous donne également des ressources que nous n'avions pas pour travailler : pour faire l'école de cadres, les publications. C'est dans ce sens que je dis que nous avons été obligés, car nous avons fait la demande d'une participation légale. On nous a répondu avec ça [le statut d'APN]. Nous avons assumé en protestant. Nous avons dit qu'il ne nous plaisait pas, mais que nous ne voulions pas rester à découvert.

La protection n'est pas absolue. Ce n'est pas une garantie à 100%. Ils ont bien assassiné le candidat du PRI. Mais c'est une couverture légale. On ne peut pas te dire que tu as opté pour l'illégalité. Par exemple, le PRT continue à exister sans reconnaissance. C'est une décision des militants. Le PRT existait avant la réforme de 1977, sans reconnaissance, sans enregistrement. Ensuite nous avons eu une reconnaissance légale pendant dix ans. Et maintenant nous n'avons plus d'enregistrement mais nous ne sommes pas dans l'illégalité. Mais le problème, c'est que nous sommes en marge de la loi. Il y a une interprétation dans le COFIPE qui, selon nous, restreint le droit constitutionnel d'association : aucune organisation non reconnue par l'IFE ne peut se nommer parti. Mais nous nous appelons *Parti révolutionnaire des travailleurs*, parce que nous l'avons voulu. Nous considérons que ce parti n'est pas seulement fait pour la participation électorale. Nous n'y renonçons pas mais nous ne sommes pas seulement faits pour ça [le PRT, non enregistré, n'a pas le droit de présenter des candidats aux élections]. C'est aussi une organisation de militants. Si l'interprétation [de la loi] était stricte, nous serions hors la loi.

⁵⁵ Cámara de Diputados, « Reformas en materia electoral », *Diario de los Debates*, Législature LVI, année 3, période ordinaire, n°27, 14 novembre 1996.

Disponible sur : <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/56/3er/Ord1/19961114.html>.

⁵⁶ Edgard Sánchez répondait à la question : « À quoi vous sert une reconnaissance juridique ? ». La question était plus précisément orientée à connaître les raisons pour lesquelles les cadres du PRT ont opté pour former une APN, alors même qu'au cours des débats sur la réforme du COFIPE à la Chambre des députés en novembre 1994, Edgard Sánchez (député fédéral en 1996) avait été très critique envers le statut d'APN, le qualifiant de statut de seconde classe.

Deux doctrines juridiques opposées ont été mobilisées autour de l'APN : celle qui reconnaît le groupe au nom de sa réalité sociologique (le groupe a une existence au-delà de la volonté des individus qui le composent, il existe une volonté collective, une personne morale) et celle qui en fait le produit d'une fiction juridique et nie sa réalité (seul l'individu a une existence réelle, la reconnaissance statutaire de groupes est une fiction dépendant d'une concession de l'Etat ou du législateur)⁵⁷. En réalité, les acteurs qui associent liberté d'association et statut juridique ont également eu recours à la doctrine de la réalité sociologique dans leurs déclarations publiques. Dès lors qu'il s'agit de codifier des statuts destinés aux organisations cherchant à intégrer le jeu politique, l'argument de l'adéquation du droit à la réalité d'une société plurielle, décrite comme une « mosaïque » d'intérêts et de groupes est employé, ce depuis la réforme électorale de 1977. Mais c'est bien la doctrine de la fiction juridique qui s'impose au terme de la codification : si la réalité du groupe au-delà des individus n'est pas niée, elle n'a de valeur que validée par l'État et par la loi. Dans les débats sur les statuts de parti politique ou d'APN, la notion de « personne morale » a rarement été évoquée. La droit et la légitimité à participer aux élections est bien une concession de l'État, au-delà de la volonté du groupe. Au contraire, ceux qui promeuvent une conception individuelle de l'acteur légitimé à concourir aux élections ne perçoivent pas le statut juridique comme un gardien de la liberté d'association. Gilberto Rincón Gallardo (ex leader du parti communiste reconverti au militantisme associatif) a recours à la théorie de la *réalité sociologique*, pour défendre sa position. Les statuts juridiques selon lui, ne doivent pas limiter ce droit de s'associer librement. Les partis politiques ne sont pas la seule forme d'organisation politique existant dans la réalité :

Il faut partir de la pluralité sociale nationale qui a besoin de s'exprimer au travers de diverses formes d'organisation qui naissent de la société elle-même. C'est une société qui décide en dernière instance des organisations politiques, indépendamment du statut juridique, qui sont représentatives de leurs intérêts et secteurs⁵⁸.

Une APN ayant le droit de présenter des candidats sans passer par les partis, de participer à des coalitions électorales, la légalisation des candidatures indépendantes, sont autant de moyens de parvenir à cette représentation de la réalité sociale. Le risque d'instabilité politique ne provient pas, selon lui, d'une trop grande ouverture du jeu politique, mais au contraire, d'une trop grande fermeture. Car comme les autres acteurs, Gilberto Rincón Gallardo déclare vouloir œuvrer à la *consolidation* du système de partis. Mais contrairement aux réformateurs officiels ou aux conseillers citoyens, il ne considère pas que la consolidation passe par un renforcement du monopole des partis sur les élections. Alors que pour ces derniers, la libre concurrence est assimilée à un facteur de déstabilisation. Leur argumentation a même été reprise par la *commission interaméricaine des droits de l'Homme* de l'OEA dans son rapport sur le Mexique. Selon les auteurs du rapport, l'inclusion au COFIPE de l'obligation de passer par un parti politique pour être candidat aux élections (article 175.1) alors que la Constitution n'impose aucune restriction au droit d'être élu, est attribuable au fait qu'il n'a pas été possible de trouver un moyen d'« assurer la stabilité » et de « consolider le système de partis » tout en conservant intact le droit constitutionnel des citoyens à être élus, sans nécessairement passer par un parti politique⁵⁹. D'autres membres de l'élite réformatrice ont recours à une argumentation discursive différente, fondée sur un « principe de réalité » et un argumentaire plus pragmatique : un candidat indépendant, pour avoir une chance de gagner l'élection, doit

⁵⁷ Gakuto Takamura met en évidence une opposition similaire au cours des débats sur le statut associatif de 1901 en France. Nous reprenons ici ses travaux. Voir Takamura, *Sociologie historique de la loi sur les associations...*, art. cit.

⁵⁸ Tapia (dir.), *Memorias del foro "las asociaciones políticas y la reforma electoral"*, op. cit., p. 24.

⁵⁹ Inter-American Commission on Human Rights, Organization of American States, « Political Rights » [en ligne], dans *Country Report, Mexico*, 1998 [révisé le 12 décembre 2000], p. 4. Disponible sur : www.cidh.org/countryrep/Mexico98en/chapter-6.htm.

disposer d'une structure capable de mobiliser les électeurs, c'est-à-dire, *in fine*, d'une organisation similaire au parti politique. La seule différence reconnue est le caractère éphémère de l'organisation construite autour d'un candidat indépendant. Seule la forme la plus aboutie d'organisation politique représentative peut dès lors prétendre participer aux élections.

La majorité des acteurs impliqués dans la réforme (dont la plupart des membres de l'élite réformatrice) a donc cherché à privilégier et protéger le parti politique – ou plutôt une forme particulière d'organisation partisane matérialisée par le statut de *parti politique national* – par rapport à d'autres acteurs dans la lutte pour le pouvoir. Ils ont fait usage de l'APN comme un faire-valoir du *parti politique national*, distinction statutaire la plus élevée, érigée en modèle de l'organisation politique représentative. Ce statut et le modèle organisationnel qu'il impose constituent le principal gage de la représentativité d'une organisation. C'est cette conception qui s'est imposée au terme du processus de codification. Une APN n'est pas une organisation structurée, implantée sur tout le territoire, capable d'attirer des dizaines de milliers de militants et des centaines de milliers d'électeurs. À ce titre, elle ne peut en aucun cas participer aux élections par elle-même. Elle doit, pour ce faire, négocier un « accord de participation » électorale avec un seul et unique parti politique (article 34 du COFIPE). Le sigle de l'APN peut apparaître dans la propagande électorale (la décision est laissée à la discrétion de l'APN et du parti avec lequel elle fait l'accord) mais en aucun cas, le candidat ne peut être élu sous l'étiquette de l'APN, laquelle ne peut se présenter sous le label de *parti* ou *parti politique*⁶⁰. La hiérarchisation passe également par les droits accordés à l'un ou l'autre des statuts. Le financement public auquel les partis politiques ont accès est sans commune mesure avec celui destiné aux APN. Celles-ci ont droit à 2% du financement public distribué aux partis pour leurs activités ordinaires permanentes (les partis ont par ailleurs un financement pour leurs campagnes électorales et pour des activités dites « spécifiques » : publications, formation et éducation politique, recherches socioéconomiques et politiques). Elles ne peuvent utiliser leur financement public que pour des activités correspondant aux activités spécifiques des partis citées précédemment (et en aucun cas pour régler leurs dépenses de fonctionnement ou financer la campagne du parti avec lequel elle souscrit un accord). En revanche, elles ont les mêmes obligations que les partis politiques⁶¹, à l'exception de celles liées à la participation électorale (enregistrer un nombre minimal de candidats aux élections, diffuser un programme électoral, etc.). De même, nous l'avons déjà signalé, la loi ne garantit aucun accès des APN aux médias (la possibilité de diffuser des messages sur une station radiophonique gérée par l'État a été négociée bien après 1996 par ces mêmes APN avec le ministère de l'Intérieur), alors que l'accès des partis politiques à la radio et à la télévision est garanti par la loi.

Mais l'APN n'est pas seulement au service d'une conception dominante de l'organisation politique légitime. Elle est également le vecteur d'une hiérarchisation des modalités de l'action politique.

⁶⁰ La loi leur interdit l'emploi de ces termes.

⁶¹ Ces obligations sont les suivantes : elles ne peuvent recevoir des fonds d'une organisation religieuse ou étrangère et maintenir leur indépendance par rapport à elles, doivent se présenter sous le nom, l'emblème et les couleurs enregistrés au moment de l'obtention du statut, maintenir le nombre de membres requis par la loi et un siège national, respecter leurs statuts, éditer une publication mensuelle de « divulgation » et une publication trimestrielle à caractère théorique, communiquer des changements dans leurs documents de base ou dans leur direction à l'IFE, employer des moyens d'action pacifiques et démocratiques, ne pas utiliser de symboles ou expressions à caractère religieux, etc.

II.2 L'APN au service de la hiérarchisation des modalités de l'action politique

Les acteurs ont également cherché faire usage du statut pour imposer une certaine hiérarchie dans les modalités de l'action politique. Pour ceux qui ont mis l'APN au service du parti politique, le mode d'action le plus noble est dès lors celui pour lequel le monopole des partis enregistrés est consacré par la loi : la compétition électorale. D'autres ont cependant cherché à faire usage du statut pour tenter de renverser cette hiérarchie et revaloriser des formes alternatives de participation politique.

II.2.1 La supériorité de la compétition électorale sur les autres formes d'action politique

Dans les paragraphes précédents, nous avons évoqué à plusieurs reprises le monopole accordé aux partis politiques sur la compétition électorale. Ce monopole a été instauré par les réformateurs de 1946. Selon Jean-François Prud'homme, à l'époque, l'exécutif fédéral cherchait à élever le coût de la dissidence et est parvenu à « établir un solide instrument de contrôle sur le déploiement des ambitions politiques⁶² ». Quelle que soit l'intention des décideurs politiques de l'époque, en associant de manière exclusive le parti politique national enregistré – l'organisation politique la plus représentative et donc la plus légitime dans l'espace politique – à la compétition électorale, l'élite réformatrice a placé cette dernière au sommet de la hiérarchie des formes d'action politique. Un acteur accède à la compétition électorale après avoir surmonté les obstacles juridiques qui jalonnent ce parcours du combattant qu'est la formation d'un *parti politique national*. L'élection se mérite, le statut de *parti politique national* aussi, et les réformateurs entendent bien user du droit pour le faire savoir. Ces obstacles : les conditions à remplir pour obtenir ou conserver un statut, sont autant de marqueurs symboliques d'un parcours initiatique. Pour le journaliste Heriberto Flores par exemple, dans la « perspective évolutive de la loi » (la LFOPPE de 1977), les associations politiques sont des embryons de partis, des organisations destinées à se transformer en partis. L'étape suivante est l'enregistrement conditionné, puis vient l'étape finale : l'enregistrement définitif⁶³. Chaque forme de reconnaissance marque donc une étape dans l'ascension vers les cimes de la compétition électorale. La détermination de chaque échelon est l'un des principaux enjeux des réformes électorales au cours du régime post-révolutionnaire. Interrogé sur les raisons pour lesquelles le statut d'APN a été inclus à l'agenda sur la réforme électorale plutôt qu'à un autre axe de la réforme de l'État, le représentant du PAN à l'IFE : César Nava, ne met pas longtemps à répondre. Selon lui, pour des « raisons historiques », tout ce qui a trait à la participation politique « passe par l'électoral »⁶⁴. L'ensemble des acteurs interrogés a recours à une même explication : la réforme électorale étant le moteur du changement au Mexique, le statut y avait tout naturellement sa place.

La question des acteurs habilités à participer au jeu politique s'en trouve sensiblement transformée. Le véritable enjeu d'une réforme électorale, c'est la définition de l'acteur apte à participer aux élections. La codification de l'APN en est le révélateur. En réalité, l'un des seuls aspects de sa mise en forme juridique ayant fait l'objet de débats âpres entre divers acteurs concerne les modalités de son intervention dans la compétition électorale⁶⁵. Le

⁶² Prud'homme, Jean-François, « Los partidos políticos y la articulación de intereses en México », dans Hémond & Recondo (dir.), *Dilemas de la democracia en México...*, op. cit., p. 42.

⁶³ Flores, Heriberto, « L'évolution du régime mexicain : de l'ouverture démocratique à la réforme politique », *Problèmes d'Amérique latine*, n°28, juillet 1980, p. 62.

⁶⁴ Entretien réalisé le 10 juin 2002.

⁶⁵ Il y a également eu un débat connexe entre les négociateurs officiels sur l'octroi d'un financement public aux APN. L'argent est en effet un enjeu important des luttes pour imposer telle ou telle catégorie d'acteur dans la compétition pour le pouvoir. Selon les accords signés en avril 1996 au ministère de l'Intérieur, il était prévu que les APN auraient droit à des exemptions fiscales et au régime fiscal des partis ainsi qu'à un soutien pour leurs

principal enjeu de ces luttes, notamment dans le site *officiel* de négociation : la participation ou non des APN aux coalitions électorales. Les acteurs non partisans (conseillers citoyens par exemple), ceux issus d'organisations sans reconnaissance juridique ou de partis enregistrés mais dont la force électorale est moindre (le PT, mais aussi le PRD à l'époque), ont défendu la participation des APN aux coalitions électorales. Le PAN y était défavorable. Mais la principale opposition est venue du PRI : au Congrès, les leaders du parti ont modifié certains aspects du projet de réforme au COFIPE envoyé par le président du Mexique, parmi lesquels le droit accordé aux APN de participer aux coalitions, qu'ils ont supprimé. Au cours des interventions en assemblée plénière, plusieurs députés ont qualifié cette modification de régression. Ils arguent que le PRI a peur de la concurrence, ce d'autant plus qu'elle prend la forme d'une alliance électorale entre organisations partisans et non partisans, alliance qui a déjà porté ses fruits (en 1988 par exemple, l'élection du candidat du PRI à la présidentielle avait été fortement mise en question par un front de partis et d'organisations sociales). Mais aucun d'eux ne remet en cause (sauf exception) le fait que la participation des APN aux élections soit indirecte, passe par la médiation du parti politique ou de la coalition. Ce point de vue a également été défendu dans des sites secondaires de négociation et par des acteurs non partisans. Au cours du forum organisé par l'IFE en juillet 1995, un chercheur a avancé l'idée que les accords de participation entre partis – qui conservent le monopole sur la postulation des candidats – et APN, permettraient aux premiers de prendre en compte un plus grand nombre d'intérêts, ce qui augmenterait leur représentativité⁶⁶. Pour ces acteurs, l'APN est le mécanisme permettant de trouver l'équilibre entre respect du pluralisme et représentativité.

L'ancien leader du PCM Gilberto Rincón Gallardo tient un autre type de raisonnement sur le statut d'APN, qui montre tout autant à quel point la compétition électorale est surévaluée par rapport à d'autres formes de participation politique. Selon lui, en 1977, lorsque Jesús Reyes Heróles [ministre de l'Intérieur de l'époque] a proposé l'idée de créer le statut d'*Association politique nationale* à la commission formée pour débattre de la réforme politique, certains, dont lui-même, s'y sont opposés, car ce statut semblait être un moyen de labelliser des sortes de « partis de seconde classe ». Il prône, comme il l'avait fait en 1977, une flexibilisation des conditions d'obtention du statut de *parti politique national* plutôt que l'adoption d'un statut destiné à des organisations non partisans, et décrit les *Associations politiques nationales* de 1977 comme des organes de diffusion d'idées et non de compétition électorale, ce qui les laissait « sans possibilités, désarmées », sans avenir. D'un autre côté, leur accorder le droit de participer aux élections aurait signifié leur transformation *de facto* en parti. Il en conclut qu'un tel statut n'a pas de raison d'être. Ce raisonnement montre à quel point la compétition électorale s'est imposée comme l'activité politique par excellence. La valorisation de cette conception restreinte de l'activité politique qui contribue à la fermeture

publications, mais pas à un financement public. Dans le projet de loi envoyé à la Chambre des députés début novembre, les APN avaient accès à un financement pour les « activités ordinaires permanentes » (dépenses de fonctionnement), mais il n'a pas été retenu par les députés chargés de réviser le projet dans la commission de gouvernement et points constitutionnels, qui leur ont cependant accordé des fonds publics pour des activités bien précises. L'accord signé en avril prévoyait également que les APN auraient le droit de participer aux élections en alliance avec un parti politique ou une coalition, mais ne pourraient soutenir une « candidature commune ». Alors que l'accord d'avril n'évoque pas les obligations des APN, le projet de loi contient certains éléments comme l'obligation de rendre un bilan comptable de leurs finances. Finalement, seules les conditions d'enregistrement d'une APN (7000 membres répartis dans dix États fédérés) n'ont pas fait l'objet de modification entre l'accord signé par les négociateurs officiels et la loi votée au Congrès. Autant dire que la codification de ce statut marginal et peu évoqué dans les tables-rondes organisées par le ministère de l'Intérieur, est moins dénuée d'enjeux que les acteurs ne le disent.

⁶⁶ Martínez Herrera, Leopoldo, « Democratización de la representación », dans *Memoria del foro para discutir... Tome 2, op. cit.*, p. 54.

du jeu politique est d'autant plus surprenante, que quelques années seulement auparavant, la lutte pour le pouvoir ne se jouait pas dans les processus électoraux – non compétitifs – mais dans d'autres espaces (au sein du PRI, de ses *camarillas* ou secteurs corporatistes par exemple). Gilberto Rincón Gallardo se contredit cependant lorsqu'il attribue la suppression du statut d'*Association politique nationale* en 1989 à une manipulation de l'élite *priiste* qui aurait cherché à restreindre les possibilités d'alliances électorales entre organisations de l'opposition. Selon lui, la disparition du statut serait la conséquence de l'élection de 1988 : la norme a été modifiée pour éviter la répétition du phénomène de front électoral, sous le prétexte de la consolidation du système de partis, consolidation associée à l'idée d'une meilleure « stabilité organisationnelle », de « structures organiques plus complexes », d'un « projet national mieux défini », ainsi qu'à la focalisation sur la lutte électorale. Il sous-entend ici que sans avoir le droit de participer directement aux élections, les APN ont néanmoins une certaine influence sur ces processus, un certain pouvoir⁶⁷. » Le raisonnement de l'ancien leader communiste montre également à quel point activité électorale et organisation partisane se confondent. Au cours du forum organisé par l'IFE en juillet 1995, deux autres leaders d'association civile défendent le même point de vue, mais en tirent une conclusion différente : les APN doivent avoir le droit de postuler leurs propres candidats, sans que cela signifie pour autant qu'elles changent de statut et se transforment en parti politique. Pour le militant associatif Abel Alcántara⁶⁸ par exemple, présenter l'association politique comme un instrument pour défendre des idées et en débattre est inutile. L'argumentation développée par les réformateurs de 1977 sur l'APN est un « cadre manipulateur », car sans la possibilité de participer directement aux élections avec leurs propres candidats, elles ne servent à rien.

Les tentatives pour imposer un modèle alternatif d'action politique via le statut d'APN

Quelques acteurs au profil très particulier ont cependant défendu l'idée qu'une APN sans le droit de participer aux élections pouvait servir à quelque chose, et notamment à faire de la politique. Dès 1995, des voix se sont fait entendre en faveur d'une autre conception de l'action politique⁶⁹ et ont investi le statut d'APN d'autres significations. Elles tentent de renverser la hiérarchisation des formes d'action politique. L'APN est alors associée à la « démocratie directe » et à des mécanismes tels que le référendum ou le plébiscite. Les promoteurs de la démocratie directe définissent l'APN à partir d'une expression que les négociateurs officiels et les principaux tenants d'une vision partitocentrée de la politique ont également mobilisée, mais pour stigmatiser cette forme d'organisation, l'exclure de la démocratie électorale : la *participation citoyenne*. En aucune circonstance, les seconds n'ont

⁶⁷ Exposé présenté au cours du forum sur les APN et la réforme électorale, organisé par *Diversa* en juillet 1996. Voir Tapia (dir.), *Memorias del foro "las asociaciones políticas y la reforma electoral"*, op. cit., p. 21-26. Gilberto Rincón Gallardo avait pourtant entamé son exposé en se déclarant favorable au rétablissement du statut d'*Association politique nationale* pour que les citoyens puissent s'organiser politiquement hors des partis.

⁶⁸ Abel Alcántara milite dans l'association *Centro Democrático* qui demandera et obtiendra le statut de *parti politique national* quelques années plus tard (2000). *Ibid*, p. 17-20.

⁶⁹ Le site de négociation dans lequel le décroisement de l'action politique via sa dissociation de la compétition électorale et de l'organisation partisane, a été prôné de manière la plus évidente est précisément le site que les négociateurs officiels ont décidé de marginaliser, décision favorisée par son éloignement géographique de la capitale mexicaine : les négociations au Chiapas entre l'EZLN (guérilla néo-zapatiste) et le gouvernement. Cette représentation de l'action politique est promue par l'EZLN et ses sympathisants, mais également par la commission parlementaire chargée de faire la médiation entre l'EZLN et le gouvernement (COCOPA). En août 1995, la COCOPA a publié un document intitulé « réengager le dialogue national pour la réforme de l'État », dans lequel elle fustige l'ostracisme pratiqué à l'encontre des organisations de la société civile dans les négociations et la restriction des débats à la démocratie représentative (système électoral et système de partis). Contre cette vision restrictive de la démocratie, elle prône la démocratie « intégrale » (mécanismes de démocratie directe, etc.)

placé la démocratie directe et la participation citoyenne au-dessus de la compétition électorale et de l'organisation partisane, ce qui n'est pas le cas des acteurs auxquels nous allons nous intéresser dans les lignes à venir : des acteurs revendiquant leur non-appartenance au milieu partisan (et souvent, leur appartenance à la société civile)⁷⁰. En utilisant la notion de *participation citoyenne*, ils cherchent à revaloriser des formes de participation politique non électorales et non partisans et à dissocier le *groupement politique* de la compétition pour le pouvoir. Ils n'ont pas accès aux principaux sites de négociation (négociations officielles, séminaire de Chapultepec organisé par deux conseillers de l'IFE ou Congrès) et s'expriment dans des sites secondaires (journaux, forums, etc.). Ainsi, ceux des leaders d'*Alianza cívica* qui ont promu la transformation de leur organisation en APN fin 1996, voyaient dans le statut un moyen de « clarifier beaucoup mieux leur rôle comme organisation citoyenne non partisane », de « clarifier que les citoyens peuvent se regrouper pour exercer des pressions politiques sans être dans les partis et sans lutter pour des postes électoraux, conception majoritaire au Mexique encore maintenant. » « Ils savaient qu'au Mexique il y avait une vision restrictive de la politique comme patrimoine des partis et cela les intéressait de la combattre [...] Aujourd'hui, il est toujours difficile de comprendre que des organisations citoyennes puissent faire de la politique sans être un parti⁷¹. » Au cours du forum de l'IFE, seuls deux exposants, tous deux fonctionnaires de l'IFE, envisagent l'APN comme le support d'activités allant au-delà de l'alliance électorale avec les partis politiques ou de la création d'un parti. Pour Carlos Mauricio Martínez Trejo et Juan Segoviano Valtierra⁷², les APN sont des formes de participation non partisans et non électorales qui réalisent des activités d'analyse, de débat et de proposition. Seul le premier a recours à la notion de participation citoyenne pour les définir. Juan Segoviano les qualifie simplement d'options de participation hors parti, non électorales ou « temporairement « électorales ». L'énumération des fonctions ou missions qu'il leur assigne tient de l'inventaire à la Prévert, ce qui prouve cependant qu'il existe tout un éventail de formes de participation politiques que la compétition électorale n'épuise pas : « développer une opinion publique mieux informée avec une plus grande densité idéologique », favoriser « l'articulation sociale et la participation démocratique des citoyens », promouvoir « l'amour de la patrie », s'occuper de la formation idéologique de leurs membres, coordonner des actions politiques et électorales « conformément à leurs documents de base », débattre des thèmes d'intérêt public, discuter, analyser, proposer des solutions aux problèmes économiques, politiques et sociaux locaux ou nationaux, faire de l'observation électorale, promouvoir les principes démocratiques et le respect de la loi électorale. En deux mots : « améliorer la démocratie et la culture politique ». Cette conclusion n'allait pas de soi, tant la question de la participation des APN aux élections a monopolisé l'attention des acteurs de la réforme.

Le discours de *Diversa* sur le statut a particulièrement retenu notre attention. En juillet 1996, cette *association politique féministe* (c'est ainsi qu'elle se présente) a organisé un forum pour promouvoir le rétablissement du statut d'*Association politique nationale* créé en 1977. Les leaders de cette future APN (enregistrée comme telle en 1999) ont défini le statut comme une voie pour la participation politique des citoyens. Ils revendiquaient l'héritage de 1977 ou plutôt, l'une des interprétations possibles de l'*Association politique nationale* de 1977 : celle d'option pour développer une autre modalité de l'action politique : la diffusion d'idées, la

⁷⁰ Ils sont, pour l'essentiel, leaders d'associations et d'organisations non partisans, hauts fonctionnaires de l'administration électorale ou journalistes et chercheurs, c'est-à-dire des acteurs non partisans.

⁷¹ Entretien avec Rogelio Gómez Hermosillo, 24 mai 2001.

⁷² Martínez Trejo, Mauricio, « La asociación política y la reforma político-electoral », dans *Memoria del foro para discutir... Tome 6, op. cit.*, p. 713-714. Segoviano Valtierra, Juan, « Regulación de organismos electorales que no constituyen partidos políticos », dans *Memoria del foro para discutir... Tome 4, op. cit.*, p. 130-131.

propagande politique et idéologique, l'information de l'opinion publique, et non celle d'*embryon* de parti qui s'est imposée en 1977⁷³. L'APN est alors conçue comme une plate-forme à partir de laquelle réunir les groupes d'un mouvement féministe éclaté et diffuser la pensée féministe plus efficacement. Pour l'intellectuelle féministe Marta Lamas, sympathisante de *Diversa* dont les écrits et les propos ont une influence incontestable sur une partie du mouvement féministe mexicain et sur les leaders de l'association en particulier, une APN n'a pas vocation à participer aux élections. Elle explique ce qu'elle attend du statut :

Les membres de *Diversa* veulent dénoncer le caractère culturel et idéalisé de la construction symbolique du genre et revendiquer la diversité sexuelle. Ce qui unit les femmes dans leur diversité, c'est l'existence d'un « contrat sexuel » dans l'ordre social. Le discours politique l'ignore. Par conséquent, pour participer avec force et clarté à la construction d'un agenda politique démocratique, il faut articuler la force féministe qui va au-delà des conditions sexuelles des corps. Il est nécessaire d'ouvrir la discussion sur les contenus et les méthodes pour pratiquer ces contenus et instaurer les mécanismes nécessaires pour agir efficacement en politique. Comment conquérir l'attention et l'intérêt des groupes politiques institutionnels sur leur proposition et notre mouvement ? Que faire pour compenser le déséquilibre évident de la représentation politique et de l'accès au pouvoir ? La pratique revendicative de l'autonomie politique féministe montre l'urgence d'avoir des mécanismes d'action politique avec une représentation institutionnelle⁷⁴.

Diversa recherche donc une « plate-forme d'action politique pour être reconnus, avoir une voix, être dans les débats avec les partis politiques, donner son opinion »⁷⁵. Contrairement aux acteurs pour qui l'APN n'est rien sans la possibilité de participer aux élections, ces féministes avancent qu'elle n'aurait aucun sens si sa seule finalité était de postuler des candidats. Elles veulent un « groupement politique féministe » pour diffuser leur agenda féministe. Le statut doit contribuer à élargir l'espace d'action politique des citoyens, à alimenter de nouvelles formes de *participation citoyenne*. Il est clairement perçu comme un moyen de se positionner en tant que groupe de pression en faveur d'un « projet de transformation culturelle de la société ». Ce faisant, *Diversa* propose une définition de la politique bien plus large que celle prônée par les réformateurs officiels et la classe politique en général.

Diversa veut introduire une perspective de genre dans la vie politique : c'est l'un des questionnements les plus importants par rapport aux limites de la démocratie politique libérale et de sa prétendue universalité. Il rompt la division entre pouvoir public et privé, qui est la base de la ségrégation sexiste de la société libérale. [...] Pourquoi une association politique féministe ? Parce qu'elles veulent faire partie de la société politique qui aspire à prendre des positions de pouvoir pour influencer sur les affaires du gouvernement, et de là, faire des propositions depuis la perspective féministe, qui permettent une société équitable et démocratique⁷⁶.

Pour ces féministes, l'APN est donc un moyen d'introduire une *perspective de genre* dans la politique et d'atteindre une *masse critique* pour faire pression sur les acteurs politiques ayant accès au pouvoir, mais également investir directement les espaces de pouvoir. Ce faisant, elle réaffirme l'une des valeurs objectivées par le droit électoral depuis 1946 : la suprématie du collectif organisé et jouissant d'une reconnaissance institutionnelle.

⁷³ Tapia (dir.), *Memorias del foro "las asociaciones políticas y la reforma electoral"*, op. cit., p. 5.

⁷⁴ *Ibid*, p. 35-39.

⁷⁵ *Ibid*, p. 81.

⁷⁶ *Ibid*, p. 8-9. Elle reprend une analyse critique de la démocratie libérale développée par des féministes nord-américaines. La démocratie politique libérale (suffrage universel), le mythe libéral de citoyens égaux en droits, masquent l'inégalité de fait entre hommes et femmes dans le champ politique et dans la compétition pour le pouvoir. Inégalité que les partis et leurs hiérarchies reflètent et entretiennent. Nous ne pouvons prendre la mesure de ce discours qu'en rappelant le rapport à la politique entretenu par les féministes mexicaines jusqu'alors. Mais une telle analyse dépasse le cadre de cette communication. Nous renvoyons le lecteur au dernier chapitre de notre thèse pour un développement plus complet. Sutter, Anne, *De la gestion du changement à l'intériorisation de la continuité. Le cas de la réforme électorale de 1996 au Mexique*, Aix-en-Provence, Thèse de doctorat à l'Université Aix-Marseille III, 2010 ou à l'article suivant : Sutter, Anne, « Mouvement féministe et politique partisane au Mexique : *Diversa* et son projet partisan », *Problèmes d'Amérique Latine*, n°66-67, automne – hiver 2007, p. 115-136.

Les acteurs qui ont cherché à imposer cette définition du statut semblent cependant avoir échoué. De fait, c'est le constat que certains d'entre eux feront après le vote de la réforme électorale. *Alianza Cívica* par exemple, après avoir entamé une procédure d'enregistrement comme APN, a renoncé à adopter le statut, car l'IFE lui demandait de ne plus pratiquer sa principale activité et sa raison d'être : la surveillance des élections, au motif que sa neutralité ne serait plus garantie (une APN peut s'allier à un parti aux élections). *Diversa* existe toujours en tant qu'APN, mais une partie de ses militants a décidé de « passer à l'étape supérieure » en enregistrant un *partido político nacional*. Quant à Marta Lamas dix ans plus tard, elle qualifie l'APN d'hybride, d'échec.

L'étude de tous ces discours produits sur l'APN et des luttes autour de sa formalisation juridique nous permis de déceler un autre phénomène de plus long terme : le droit est le vecteur de certains schèmes cognitifs, et les moments de réforme électorale, des moments de réaffirmation, de transmission ou de tentatives de détournement de ces schèmes.

Le droit comme vecteur de schèmes cognitifs

Lorsque le travail de classification et de labellisation effectué par les décideurs politiques a pour objet l'organisation politique, un schème cognitif se dévoile : *l'ouverture contrôlée*. L'analyse de la codification du statut d'APN met en lumière la manière dont les acteurs impliqués dans les réformes, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition, membres de l'élite partisane ou non, ont repris, réaffirmé et réinvesti une notion forgée par les chercheurs pour expliciter les « causes » des réformes électorales à partir de 1946 : (l'ouverture contrôlée). La notion est au cœur d'un modèle analytique qui consiste à appréhender les réformes électorales comme le fruit d'une stratégie de manipulation des mécanismes d'ouverture et de fermeture du jeu politique par le parti au pouvoir⁷⁷. Cette stratégie permettait à l'élite *priista* de maintenir sa domination sur le pouvoir. En manipulant le système électoral, elle pouvait contrôler l'état du système de partis et y maintenir une absence relative de concurrence tout en donnant l'illusion d'un pluralisme politique. L'intentionnalité des détenteurs du pouvoir (généralement assimilés au président du Mexique et à son ministre de l'Intérieur) est donc mise en avant comme facteur explicatif⁷⁸. L'un des chercheurs ayant contribué au succès du modèle est Juan Molinar Horcasitas. Selon lui, la pierre angulaire de la politique de contrôle développée par l'élite post-révolutionnaire est la loi de 1946 qui impulse une dynamique de centralisation de l'organisation et de la surveillance des élections dans les mains de l'exécutif fédéral et octroie aux partis politiques qui parviennent à s'enregistrer le monopole sur la participation aux élections (contrôle de

⁷⁷ Le fait que les acteurs occupant des positions dominantes dans l'espace politique utilisent la norme électorale pour en contrôler l'accès et préserver leurs positions n'est pas une spécificité du régime politique mexicain. De nombreuses études de cas et comparatives en attestent : cette stratégie est repérable partout où la compétition pour le pouvoir se joue, même de façon purement formelle (élections non compétitives), dans les urnes. Par exemple, Guillaume Sainteny parle de « fonction protectrice de la règle électorale » dans son analyse du cas français. Les acteurs établis édifient des barrières institutionnelles pour se protéger de leurs concurrents ou des nouveaux entrants. Sainteny, Guillaume, « La règle électorale comme moyen de protection contre les nouveaux acteurs politiques: l'exemple français », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 37, n°1, mars 2004, p. 37-95 ; Sainteny, Guillaume, « La fonction protectrice de la règle électorale : un usage politique plus accentué en France ? » *VIIIe Congrès de l'AFSP*, Lille, 18-21 septembre 2002. Pour une analyse comparative plus large, voir Schedler, Andreas, « The Nested Game of Democratization by Elections », *International political science review*, vol. 31, n°1, janvier 2002, p. 103-122. Mais dans le cas mexicain, l'observation des usages que le PRI fait de la règle électorale pour assurer sa position dominante, a été érigée en véritable paradigme explicatif des réformes électorales, au moins jusqu'en 1988.

⁷⁸ Il s'agit d'un biais élitiste consistant à surévaluer la capacité des élites à déterminer unilatéralement la configuration de l'espace politique et les acteurs habilités à y participer via la manipulation de la règle électorale.

l'accès au système de partis⁷⁹. Toutes les réformes électorales, jusqu'au début des années 1990, seront interprétées sous le prisme de cette politique de contrôle et de manipulation dont Juan Molinar a identifié trois constantes jusqu'à la réforme de 1977 : la surreprésentation du PRI au Congrès, l'intention de canaliser les forces minoritaires et la dévalorisation des forces politiques n'ayant pas le statut de parti politique. La réforme électorale de 1977 tient une place à part dans ce cadre analytique : elle est la première réforme reposant explicitement sur une volonté d'ouverture du jeu politique et de la compétition électorale, bien que l'accès en soit toujours restreint aux seuls partis enregistrés. Elle est interprétée comme la volonté en acte du PRI d'« élargir le spectre partisan » et d'augmenter la compétitivité des élections, pour renverser la tendance à la « sclérose » du système politique⁸⁰. Quant aux réformes suivantes, elles sont analysées comme de savants montages juridiques qui gagnent en sophistication pour permettre au PRI de maintenir le contrôle sur l'autorité électorale ou la majorité absolue au Congrès, malgré l'augmentation des victoires électorales des partis d'opposition. Les exemples concrets de ces montages sont nombreux : manipulation des conditions d'enregistrement des partis politiques⁸¹, mais aussi des règles de formation des alliances électorales, « clause de gouvernabilité » consistant à octroyer des sièges supplémentaires au parti qui gagne les élections pour qu'il atteigne la majorité absolue au Congrès, contrôle du PRI sur la qualification des élections, etc. Il en existe d'autres encore, dont ces privilèges, conférés de manière arbitraire, en outrepassant la loi, aux partis dits « paraétatiques » ou « satellites » du PRI (octroi d'un nombre de sièges d'élus supérieur à celui correspondant au pourcentage de votes obtenu, distribution discrétionnaire de fonds publics, etc.), dans le but de diviser l'opposition⁸². Dans cette optique, des chercheurs comme

⁷⁹ Il classe ainsi les réformes électorales de 1946 et de 1963 parmi celles qui ont répondu à une stratégie de fermeture. Juan Molinar évoque d'autres mécanismes de contrôle, dont la fusion entre le parti et l'administration étatique. Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la Legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991. Voir également Prud'homme, Jean-François, « Elecciones, partidos y democracia », dans Durand Ponte, Víctor Manuel (dir.), *La construcción de la democracia en México*, Mexico, Siglo XXI-ILET, 1994, p. 29-30. Ce chercheur voit dans le « désossement de l'inclusion et de l'exclusion », la raison de « l'étonnante capacité d'adaptation du système ».

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Le journaliste Heriberto Flores décrit comment le ministère de l'Intérieur a facilité ou orchestré la création de partis politiques afin d'affaiblir l'opposition. Selon lui, cette capacité de l'élite priiste à manipuler les règles du jeu à son avantage « tend à convertir toute manifestation d'opposition en demande d'intégration à meilleure compte ». Les termes de l'alternative, pour l'opposition, sont résumés ainsi : « opposition stérile » ou « subordination négociée ». Flores, Heriberto, « L'évolution du régime mexicain : de l'ouverture démocratique à la réforme politique », *art. cit.*, p. 51-52.

L'énumération des réformes en matière d'accès au système de partis et au Congrès depuis 1946 est saisissante : augmentation des conditions d'obtention du statut de *partido político nacional* en 1951 et 1973, création du statut d'*Asociación política nacional* et d'un système d'enregistrement conditionné des partis politiques, lequel diminue considérablement les critères demandés, en 1977, suppression de l'enregistrement conditionné en 1987, du statut d'*Asociación política nacional* en 1989, création du mécanisme de fusion entre partis en 1986, réintroduction de l'enregistrement conditionné au COFIPE de 1990, établissement d'un seuil électoral conditionnant la conservation du statut de *partido político nacional* en 1977 : les organisations politiques perdent leur statut si elles n'obtiennent pas 1,5% des suffrages exprimés à deux élections consécutives, puis à une seule élection à partir du décret d'application de janvier 1982, puis de nouveau à deux élections consécutives en 1993 (date à laquelle, par ailleurs, il est établi qu'un parti politique obtenant 1% des suffrages exprimés conserverait ses droits et prérogatives). Ces organisations pouvaient cependant récupérer leur statut sur « décision administrative » de l'IFE après l'élection. Le seuil est augmenté à 2% en 1996.

⁸² Voir Díaz-Cayeros, Alberto & Magaloni, Beatriz, Party « Dominance and the Logic of Electoral Design in Mexico's Transition to Democracy », *art. cit.*, p. 271-293. La réforme de 1963 rétribuait les partis qui gagnaient plus de 2,5% des suffrages par un minimum de députés (cinq), mais même quand le PPS et le PARM n'atteignaient pas ce pourcentage (comme à l'élection législative de 1965), ils obtenaient des sièges à la représentation proportionnelle. En 1972, face aux difficultés de ces partis à attirer les votes, le seuil a été ramené à 1,5%. Voir également Klesner, Joseph L., « Electoral Reform in Mexico's Hegemonic Party System:

Juan Molinar ou Jean-François Prud'homme ont placé la reconnaissance par le statut juridique au cœur du paradigme de l'ouverture contrôlée : dans la mesure où les élections ne sont pas compétitives, l'aval de l'État et non celui de l'électorat, compte⁸³ ». Dans ce cadre, tout statut est interprété comme un mécanisme permettant de jouer sur le degré d'ouverture de l'espace politique. L'*Association politique nationale* codifiée en 1977, par exemple, a été dépeinte par Juan Molinar comme une innovation destinée à ouvrir les voies d'accès au système de partis pour endiguer les mobilisations anti-système ou la tendance du système politique à se scléroser⁸⁴.

Les politistes qui ont adopté ce modèle explicatif ont montré qu'à partir des années quatre-vingt-dix, l'augmentation des victoires électorales de certains partis d'opposition a mis à mal le contrôle exercé par le PRI sur les instances chargées d'organiser et de qualifier les élections et a diminué sa capacité à manipuler les règles du jeu qu'il a dès lors dû négocier avec d'autres partis. La nouvelle configuration des rapports de force a donc réduit la portée explicative du modèle de l'ouverture contrôlée. Au-delà de la question de la pertinence ou de l'actualité d'une telle représentation scientifique de la réforme, le modèle fait partie des schèmes cognitifs mobilisés par les acteurs impliqués dans les négociations de réformes électorales. L'idée d'un contrôle sur les mécanismes d'ouverture et de fermeture du jeu politique n'a jamais cessé de constituer un référent cognitif mobilisé par les acteurs politiques, notamment au cours des négociations sur la réforme électorale 1996. Les argumentations discursives développées autour des statuts d'APN ou de parti politique mettent en lumière la manière dont ce schème a été mobilisé au cours de la codification des règles du jeu politique. Les acteurs se sont réapproprié ce schème selon des modalités différentes en fonction de leurs positions et intérêts. Une constante est observable dans les entretiens réalisés auprès de différentes catégories d'acteurs de la réforme (négociateurs officiels, conseillers citoyens, chercheurs, leaders d'organisations non partisans, etc.) : tous emploient spontanément les termes « ouverture » et « fermeture » et tous associent le statut d'APN à ces deux termes. Les expressions les plus fréquemment employées sont : ouvrir (ou fermer) la *porte*, le *système*, des *voies* ; puis vient toute une série d'expressions connexes : ouverture d'*espaces*, de *canaux*, etc. Quelques expressions sont plus spécifiques à un acteur (ouverture démocratique, ouverture légale, etc.). De la même manière tous ont répondu à la question : « Certains disent que le statut a été créé pour fermer le système. Qu'en pensez-vous ? », sans manifester de l'incompréhension ou de l'étonnement face à une telle interrogation.

Dès la première apparition du statut dans les débats sur la réforme (agenda des conseillers citoyens de l'IFE publié en novembre 1994), les termes du débat sont posés. Selon le conseiller citoyen : José Woldenberg, s'ils ont inclus l'APN à leur agenda, c'est parce que pour élaborer leur proposition, ils ont « fait un diagnostic de ce qu'il fallait faire en matière électorale » et ont constaté la disparition de *l'association politique nationale*, statut créé en 1977 et supprimé en 1990. Ils ont voulu le récupérer car :

Nous avons l'impression que le Mexique était en train de construire un système de partis et qu'il fallait impulser leur participation, mais aussi ouvrir des voies à des organisations plus petites qui pouvaient venir en complément de ce schéma. C'est pour cela que nous avons proposé sa réincorporation [de l'APN] à la loi [...] ⁸⁵.

Perpetuation of Privilege or Democratic Advance? », *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, 28-31 août 1997.

⁸³ Prud'homme, « Elecciones, partidos y democracia », dans Durand Ponte (dir.), *La construcción de la democracia...*, *op. cit.*

⁸⁴ Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad...*, *op. cit.*

⁸⁵ Entretien réalisé le 18 mars 2004. José Woldenberg répondait en ces termes à la question suivante : « Le statut apparaît pour la première fois dans l'agenda des conseillers citoyens. Pourquoi l'y avoir inclus ? »

Placer leur proposition de formalisation juridique d'un nouveau statut sous les auspices de la réforme électorale de 1977, n'est pas anodin. La réforme électorale de 1977⁸⁶, nous l'avons déjà indiqué, occupe une place à part dans la constellation de réformes adoptées depuis 1946. Elle est considérée de manière unanime comme celle qui a ouvert le cycle de réformes ayant mené à la fin du système de parti hégémonique et à la construction d'un système de partis « pluriel » et « compétitif ». Elle est saluée comme le premier véritable effort d'ouverture de l'espace politique et de la compétition électorale à de nouveaux groupes politiques, effort dont témoignent la création du *statut d'Association politique nationale*, la flexibilisation des conditions d'enregistrement des partis politiques avec la création de l'enregistrement conditionné ou l'introduction du principe de représentation proportionnelle dans l'élection des députés. En 1977, le statut d'*Association politique nationale* faisait donc partie de l'éventail des mesures prises pour donner un contenu à la volonté affichée d'« ouverture politique » (flexibilisation des règles d'accès à la compétition politique et électorale). En associant l'APN à son ancêtre et à la *LFOPPE* de 1977, les conseillers citoyens ont assimilé sa codification à l'idée d'une manipulation nécessaire des règles d'accès à la compétition pour le pouvoir et d'une sélection des acteurs. Les conseillers citoyens de l'IFE proposent ainsi, dans leur agenda, le rétablissement de la figure d'*Association politique nationale* pour « ouvrir la concurrence à de nouvelles organisations politiques, sans pour autant produire des partis politiques sans appui citoyen suffisant ; offrir un canal d'expression à des formations politiques significatives mais plus petites, et en même temps éviter la multiplication à l'infini des leaders électoraux »⁸⁷. Ils souhaitent que les APN puissent participer aux coalitions, afin que « l'entrée du système de partis reste ouverte à de nouveaux acteurs ». La *politique des statuts* est donc conçue comme un pivot de ce contrôle. Les conseillers de l'IFE ne sont pas les seuls à avoir recours à l'idée d'une *ouverture contrôlée* pour justifier leurs propositions. Presque tous les acteurs impliqués à des degrés divers dans les négociations disent vouloir « consolider le système de partis » en sélectionnant les acteurs à l'entrée afin d'éviter que des organisations « sans base sociale » ou sans « représentativité » ne s'immiscent dans la compétition pour le pouvoir. Ce discours est mobilisé par les négociateurs issus du PRI, mais également par ceux issus d'autres partis et même par des acteurs non partisans. C'est l'un des marqueurs de l'acculturation des acteurs qui ont été inclus progressivement aux marchandages sur les règles du jeu politique et de la construction d'un *habitus* commun aux réformateurs. L'APN est surtout perçue comme un instrument de régulation de la participation politique et de l'accès à certains espaces. Une définition du statut fait l'unanimité parmi les négociateurs officiels, mais également parmi les acteurs non partisans : celle d'option de participation permettant de « canaliser » l'action dans des « voies institutionnelles ». Ainsi, un des représentants du PRD dans les négociations officielles : Jesús Zambrano, justifie l'inclusion du statut à l'agenda de son parti par le fait que dans la mesure où les principaux réformateurs avaient décidé de durcir les critères d'enregistrement

⁸⁶ De nombreux travaux ont été publiés sur cette réforme. Ils abordent des aspects aussi divers que ses « causes » et « finalités » (voir par exemple Carpizo, Jorge, « La reforma política mexicana de 1977 », dans *Anuario Jurídico VI*, Mexico, IJ UNAM, 1979, p. 39-100), ses « conséquences », « effets » ou « apports » (voir par exemple González Casanova, Pablo, *La reforma política y sus perspectivas*, Mexico, Ediciones de la gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1979) ou encore ses « limites » et « lacunes » (voir par exemple Valadés, Diego, « Una reforma institucional: la representación de sectores dentro del sistema constitucional mexicano, dans *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica*, Mexico, UNAM, 1981, p. 141-144). Chaque chercheur a également mis en avant un aspect particulier de l'agenda de cette réforme, le plus souvent, celui lié au système de partis ou aux modalités d'accès au Congrès.

⁸⁷ Cité dans Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro & Woldenberg, José, *La mecánica del cambio en México. Elecciones, partidos políticos y reformas*, Mexico, Cal y Arena, 2000, p. 151-152.

d'un parti, ils ne pouvaient pas totalement « fermer » le système de partis, et l'APN était un moyen de « laisser la porte entrouverte »⁸⁸.

Si tous ont intériorisé cette manière de penser la politique, ils ne l'ont pas mobilisée de la même façon suivant leurs positions respectives dans les négociations. Dans le camp des négociateurs officiels qui, rappelons-le, sont (à l'exception de certains fonctionnaires du ministère de l'Intérieur) des dirigeants des partis représentés au Congrès, c'est-à-dire des partis enregistrés qui ont le monopole sur la compétition pour le pouvoir, plusieurs conceptions du statut font consensus. Ils affirment tous qu'avec l'APN, plus aucun acteur ne resterait hors du système politique et ne pourrait arguer être exclu des canaux de participation. Ils cherchent ainsi à projeter une image d'ouverture⁸⁹. Il ne faut pas oublier que l'élite politique mexicaine doit tenir compte de l'effet dévastateur d'une guérilla très médiatisée sur la légitimité du système politique (le mouvement armé néo-zapatiste (EZLN) qui a eu un retentissement international). Au cours d'entretiens, plusieurs participants aux négociations ont fait le lien entre la création du statut et la volonté de re-légitimer le système politique ou d'ouvrir des « canaux d'expression » à des acteurs – tel l'EZLN – qui se sentent exclus. Ils insistent sur la nécessité de créer des mécanismes favorisant une meilleure prise en considération du pluralisme de la société par le système politique et d'ouvrir l'espace politique à de nouveaux acteurs. Tous les négociateurs officiels ont également exprimé l'idée que le statut d'APN permettrait de réguler l'accès à la compétition électorale et au système de partis, le plus souvent dans le sens d'une restriction. Le PRD est le seul à proposer une conception du statut allant dans le sens d'une ouverture de la compétition lorsqu'il l'associe à la possibilité de légaliser les candidatures indépendantes, bien que sa prise de position soit très fluctuante, versatile, adaptée au public auquel ses porte-parole s'adressent.

Des *outsiders* ont également produit un discours sur l'APN. Ceux qui critiquent la manière dont le statut a été formalisé, le font également à partir d'arguments liés au paradigme de la manipulation des règles d'accès au jeu politique et électoral. Certains font entendre leur voix au Congrès, au moment du vote de la réforme électorale (14 novembre 1996). Ils voient dans la réforme et dans le statut d'APN tels qu'ils ont été conçus, une volonté délibérée de restreindre la participation politique. Trois députés se sont exprimés en ce sens : le leader du PRT élu pour le PRD en 1996, le député *social-démocrate*, appartenant lui aussi au groupe parlementaire du PRD et un député du PT. Les cinq membres du groupe des « députés citoyens » (également élus pour le PRD comme candidats externes, mais n'appartenant pas à son groupe parlementaire puisqu'ils se sont déclarés indépendants) expriment une opinion similaire. Tous demandent un retour à « l'esprit » du statut de 1977, c'est-à-dire à un mécanisme facilitant la création et la légalisation de nouveaux partis politiques, une étape transitoire vers l'organisation partisane. Les militants du PRT et du *Parti social-démocrate* affirment que le statut d'APN limite le droit d'association, puisqu'il restreint le système de partis à un nombre limité d'options. Tous ont la même position dans le jeu politique : aucun n'appartient à l'un des trois partis dont l'existence n'est pas menacée par la règle électorale (le PRD, le PRI et le PAN). La plupart n'ont d'ailleurs pas accès à la compétition électorale grâce à leur propre organisation (seul le PT est enregistré). Le député Luis Sánchez Aguilar, leader social-démocrate, s'appuie par exemple sur la comparaison entre le statut créé en 1977 et la formalisation juridique proposée par les négociateurs officiels en 1996 pour dénoncer la stratégie de fermeture :

⁸⁸ Entretien réalisé le 8 mai 2004.

⁸⁹ Voir par exemple Basave, Agustín, *et al.*, *En busca de un consenso para la reforma electoral*, Mexico, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., 1996, p. 56. Cette publication reprend les exposés présentés par les principaux négociateurs officiels lors d'un forum inaugurant la mise en place de tables rondes pour négocier la réforme de l'État.

Reyes Heróles [ministre de l'Intérieur en 1977] a introduit dans la Loi Fédérale d'Organisations Politiques et de Processus Électoraux la figure de l'enregistrement conditionné des partis. Que fait Chuayffet Chemor [ministre de l'Intérieur en 1996] ? Il la fait disparaître, la supprime. Y'a-t-il un progrès en la matière ? Bien sûr que non. Et ensuite, on nous dit que la réforme prétend impulser la participation citoyenne, alors que ce que l'on fait, c'est fermer les voies. [...] Quatrièmement. Groupements politiques nationaux. Ici, on veut nous prendre pour des idiots, car on nous dit que c'est une grande offre, un grand progrès, une nouveauté, sauf que, camarades députées et députés, en analysant la LOPE [LFOPPE] de 1977, on se rend compte qu'il y a déjà eu ce type d'association politique nationale. Et vous ne le savez sûrement pas, mais le premier groupement à avoir obtenu un tel statut, à l'époque, a été Action communautaire, Association civile, antécédent du Parti Social-démocrate dans lequel j'ai l'honneur de militer. Et je peux dire que les propositions qu'ils font aujourd'hui sur le groupement politique national sont mesquines comparées à celles faites il y a vingt ans ; car maintenant on leur demande d'avoir 7000 membres, soit 50% de plus qu'à l'époque [en réalité, en 1977, elles devaient avoir 5000 membres] alors même que la population n'a pas crû dans cette proportion⁹⁰.

Dans le même esprit et au cours du même débat, le leader du PRT : Edgard Sánchez, déclare :

En premier lieu, il faut rappeler que ce Chapitre Second se substitue à celui qui était consacré à l'enregistrement conditionné pour les partis politiques, et introduit désormais la figure des Groupements Politiques Nationaux. La proposition, dans son ensemble, restreint de mon point de vue le droit constitutionnel d'association, fait partie d'une dynamique très présente actuellement, qui consiste à vouloir fermer l'espace politique à un nombre limité d'options politiques dans le pays, soit dans le schéma d'un système bipartisan de type Etats-unien, soit à trois partis, mais quoi qu'il arrive, restreint. C'est pour cette raison que dans cette réforme, on augmente le pourcentage minimum qu'un parti doit avoir pour maintenir son statut et pour avoir une représentation parlementaire, on réduit au maximum la quantité de ressources à disposition des partis nouvellement enregistrés et en même temps, on élimine l'enregistrement conditionné et on crée la figure d'Association Politique, de Groupement Politique comme on l'appelle maintenant. Toutes ces réformes impliquent d'ouvrir la porte pour faciliter la sortie de plus en plus partis, de la scène des partis reconnus légalement et rendre plus difficile la reconnaissance de nouveaux partis⁹¹.

Même des acteurs qui n'étaient pas directement engagés dans la compétition pour le pouvoir ont axé leur discours sur l'idée d'une manipulation des mécanismes d'ouverture et de fermeture du jeu politique. Gilberto Rincón Gallardo note la similitude dans les arguments mobilisés en 1977 et en 1996 sur l'ouverture et la fermeture du système de partis. Il considère que le statut d'APN ne constitue en aucun cas un geste d'ouverture, pas plus en 1977 qu'en 1996. Sans la possibilité de participer aux élections, il est *faible*. Une véritable ouverture passerait, selon lui, par la flexibilisation des conditions d'enregistrement d'un parti politique⁹².

Le modèle de l'ouverture contrôlé, qui véhicule une représentation très particulière des modes de participation et d'organisation politique : celle d'un espace politique étroitement encadré et contrôlé par l'appareil étatique et par le parti dominant, a donc survécu à la disparition progressive des conditions de son maintien (et notamment du contrôle du PRI sur l'autorité électorale). Force est de constater qu'il domine encore largement les débats au cours des pourparlers sur la réforme électorale de 1996 : il a été intériorisé par les acteurs d'opposition progressivement intégrés aux marchandages sur les réformes électorales, qui l'ont adapté au nouveau contexte. La manipulation des mécanismes d'ouverture et de

⁹⁰ Cámara de Diputados, « Reformas en materia electoral », *Diario de los Debates*, Législature LVI, année 3, période ordinaire, n°27, 14 novembre 1996.

Disponible sur : <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord1/19961114.html>.

⁹¹ Cámara de Diputados, « Reformas en materia electoral », *Diario de los Debates*, Législature LVI, année 3, période ordinaire, n°27, 14 novembre 1996. Le PRT a fait partie des organisations clandestines qui ont utilisé le statut d'Association politique nationale établi dans la LFOPPE de 1977 pour entrer dans la vie politique institutionnelle.

Disponible sur : <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/56/3er/Ord1/19961114.html>.

⁹² Voir Tapia, Elena (dir.), *Memorias del foro "las asociaciones políticas y la reforma electoral"*, Mexico, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1996, p. 77-78. En 1996, Gilberto Rincón Gallardo a abandonné tout militantisme partisan et dirige un centre d'études sur le système politique mexicain.

fermeture de l'accès à l'espace politique est désormais présentée par les élites réformatrices comme l'instrument de la construction d'un système politique *démocratique, pluriel, compétitif, stable* et d'un système de partis *solide, représentatif*. Chaque fois qu'ils ont débattu de la codification du statut d'APN, les acteurs impliqués dans les marchandages, selon leurs positions, ont justifié leurs propositions en évoquant une nécessité d'ouverture associée à l'idée d'une meilleure représentation du pluralisme social ou un progrès démocratique, ou de fermeture, assimilée à une protection contre le risque d'« atomisation » ou de « pulvérisation » de la représentation et à la « consolidation » du système de partis.

Conclusion

Nous avons pu, dans les paragraphes qui précèdent, expliciter une particularité de la construction de l'espace politique via la *politique des statuts* au Mexique. En effet, les négociateurs officiels et d'autres acteurs (les conseillers citoyens par exemple) ont fait usage du statut d'APN pour tenter de protéger le monopole des partis politique sur la compétition électorale. Ce faisant, ils ont contribué à objectiver un lien symbolique entre la catégorie « Groupement politique national » et un principe d'exclusion de la lutte pour le pouvoir. Or, cette mise en ordre symbolique du réel n'allait pas de soi. En effet, une définition communément admise de l'organisation ou du groupement politique est celle de « groupements spécialisés dans la compétition pour l'obtention de postes politiques ou de postes dont l'attribution relève de décisions prises par les dirigeants politiques [...] »⁹³. De fait, les chercheurs emploient souvent indistinctement la catégorie de parti politique et celle de groupement ou d'organisation politique. Mais nous pouvons constater à travers la politique des statuts au Mexique, que l'usage de ces notions est devenu l'enjeu des débats sur la reconfiguration de l'espace politique.

La *politique des statuts* et les usages symboliques du statut d'APN en particulier, révèlent, à travers les stratégies discursives déployées par les acteurs, la façon dont ceux-ci tentent de modeler les contours de l'espace politique, de sélectionner les acteurs autorisés à y accéder. En ce sens, le droit est un facteur primordial de reconnaissance symbolique. La reconnaissance juridique accordée par l'État est l'une des principales ressources de légitimation pour les acteurs : elle équivaut à l'octroi d'un label de représentativité, un certificat d'aptitude à participer au jeu politique et à contribuer à la représentation des citoyens. L'adoption d'un statut juridique devient alors une condition de la légitimité. Les acteurs qui ont intériorisé cette analogie, ont fait du collectif organisé, *la* forme légitime de participation politique. Nombre de ceux qui associent le statut d'APN à la notion de *participation citoyenne* par exemple, définissent souvent cette dernière en termes de participation collective juridiquement reconnue et encadrée et non en termes de participation individuelle. Nous retrouvons ici certaines réflexions de Soledad Loaeza sur la *politique des groupes d'intérêt* : le « règne des acteurs collectifs » n'est pas achevé au Mexique, car la politique fondée sur l'individu et le citoyen « ne prend pas »⁹⁴.

Dans ce cadre, l'APN est un mécanisme de *participation citoyenne*, un substitut à la légalisation des candidatures indépendantes ou un auxiliaire des partis dans leur fonction de représentation, mais dans tous les cas, elle est subordonnée à la forme d'action politique collective par excellence : le *parti politique national* enregistré auprès de l'IFE, celui dont la capacité organisationnelle, la force numérique, l'assise territoriale et la base électorale sont « prouvées ». En 1996, le statut d'APN est donc avant tout un faire-valoir d'un idéal de parti politique : une organisation partisane réunissant les qualités énumérées précédemment. Toute

⁹³ Lagroye, Jacques, et al., *Sociologie politique, op. cit.*, p. 226.

⁹⁴ Loaeza, Soledad, « Démocratie, inégalités et politique d'intérêts au Mexique », *Problèmes d'Amérique latine*, n°88, 2^{ème} trimestre 1988, p. 103.

organisation partisane qui ne rentre pas dans la catégorie « parti politique » plébiscitée par les principaux réformateurs est qualifiée de *fiction, d'artifice*⁹⁵ (nous retrouvons la doctrine juridique de la fiction). L'APN offre un exemple formel de ce que n'est pas un acteur habilité à participer à la compétition pour le pouvoir, puisque la loi ne lui accorde pas un accès direct à la compétition électorale. Le processus de codification est l'occasion de réaffirmer l'emprise des partis sur la compétition électorale (leur monopole) de contribuer ainsi à objectiver la croyance dans le rôle protagoniste des partis politiques en régime démocratique et dans la supériorité de la compétition électorale sur les autres formes de participation politique. Et des systèmes symboliques tels que le paradigme de l'ouverture contrôlée, intériorisé par la plupart des acteurs engagés dans les négociations, contribuent à objectiver une interprétation du statut d'APN : celle de mécanisme permettant d'agir sur la construction d'un système de partis compétitif, digne d'un régime démocratique (droit performatif). À la manière du « corps sacerdotal », l'organisation partisane devient, par la médiation de la *politique des statuts*, la « seule position autorisant certaines pratiques » et « une position susceptible de légitimer les autres positions »⁹⁶. Quelques acteurs ont tenté d'inverser cette hiérarchie ou de proposer une autre définition, plus large, de l'espace ou de l'action politique par les usages symboliques qu'ils font du statut d'APN, mais ils ont en commun avec les acteurs qui adhèrent à l'interprétation dominante, de privilégier le collectif organisé. Seuls ceux qui ont défendu la légalisation des candidatures indépendantes s'en démarquent, et ils sont rares.

Nous avons mis en lumière les modes de réaffirmation, transmission et réappropriation de schèmes cognitifs, certains liés à l'origine au système de parti hégémonique (*l'ouverture contrôlée* par exemple) par la plupart des acteurs engagés dans les pourparlers entre 1994 et 1996. La représentation de l'espace politique et électoral comme un espace bien délimité, circonscrit, dont on pourrait manipuler les mécanismes d'entrée et de sortie pour en sélectionner les participants est fortement objectivée dans et par le droit. Les discours produits sur l'APN le mettent particulièrement bien en évidence. Un autre de ces schèmes nous est apparu dans la formalisation de statuts juridiques comme celui d'APN ou de parti politique national, érigée en modalité de l'action publique, en outil de régulation des relations entre l'État et les acteurs sociaux. La *politique des statuts* repose sur un travail de catégorisation, de classification, de labellisation, c'est-à-dire de mise en ordre du réel. Bien que la codification d'un statut soit le fruit de marchandages et de luttes entre divers acteurs, elle a été le plus souvent interprétée comme un instrument de contrôle de l'action collective organisée aux mains de l'État. Les législateurs ont eu recours à des bricolages conceptuels et ont mobilisé certaines doctrines juridiques (couplage original de deux théories *a priori* incompatibles : la théorie de la fiction et celle de la réalité sociologique) pour légitimer l'intervention de l'État. La politique des statuts traduit surtout une certaine conception de l'action collective organisée qui ne peut être pensée autrement que comme institutionnelle. Sans reconnaissance juridique, il est difficile de survivre comme organisation ; du moins est-ce ainsi que les acteurs le perçoivent. C'est une source de légitimation de premier ordre. Le *bon* acteur collectif est donc un acteur organisé et doté d'un label. La politique des statuts appliquée au droit de la politique a permis d'instituer une hiérarchie dans les formes d'organisation, mais également dans les formes de participation politique – la plus noble étant la participation électorale réservée à quelques privilégiés.

⁹⁵ Pour le conseiller citoyen José Woldenberg par exemple tout acteur autre que le parti politique, qui prétendrait prendre part à la compétition électorale, stimulerait la création d'un « système artificiel de multiples référents électoraux », contribuant à disperser et non rassembler les intérêts. *Memoria del foro para discutir... Tome 3, op. cit.*, p. 100.

⁹⁶ Nous empruntons cette comparaison à Bastien François : François, Bastien « Le président pontife constitutionnel. Charisme d'institution et construction juridique du politique », dans Bernard Lacroix & Jacques Lagroye, *Le président de la République...*, *op. cit.*, p. 305.