

L'institutionnalisation des « autonomies indigènes » en Bolivie¹

Laurent Lacroix
SOGIP-IIAC/LAIOS
École des Hautes Études en Sciences Sociales
Paris - France
laurentlacroixdefaye@yahoo.fr

En Bolivie, les droits à l'autodétermination et à l'autonomie des peuples autochtones occupent une place particulière dans la vie politique depuis qu'ils se sont traduits, en 2009, en principes constitutionnels et qu'ils se trouvent au centre des débats nationaux sur les modalités de mise en place d'un État plurinational, lui aussi constitutionnalisé et reposant sur un schéma général d'organisation politico-administrative basé sur des entités territoriales décentralisées autonomes.

La Constitution bolivienne prévoit, en effet, d'instaurer un « État unitaire de droit plurinational communautaire » dont le sens et les implications restent à définir. Elle garantit aux peuples autochtones la libre détermination, le droit à l'autonomie, à l'autogouvernement, à la culture dans le respect de l'unité de l'État². Elle reconnaît leurs « territoires ancestraux », leurs institutions et leurs systèmes de gouvernement³. Ces principes fondamentaux se déclinent en une cinquantaine d'articles généraux traitant directement de la question des peuples autochtones, soit un huitième des articles de cette Constitution. Celle-ci considère chacun des quarante-six articles de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007) et va même au-delà en institutionnalisant lesdites « autonomies indigènes » dans la nouvelle organisation politico-administrative de l'État.

Afin de mieux cerner la situation actuelle et le futur proche de ces autonomies en Bolivie, cette communication présente brièvement ce qui les précède, les définit et les caractérise⁴. Dans un premier temps, quelques précédents historiques sont signalés pour mieux comprendre le contexte dans lequel s'est réalisée la constitutionnalisation de ces autonomies indigènes. Puis, les dispositifs et les procédures d'instauration de celles-ci sont décrits pour saisir l'ampleur des innovations politiques. Enfin, le processus sera appréhendé dans sa globalité par un ensemble de questionnements critiques sur ses possibles effets à venir.

I. Quelques étapes préalables à la constitutionnalisation des autonomies indigènes

La signification de la revendication d'autonomie portée par les mouvements autochtones de Bolivie a évolué avec les périodes historiques. Dans les années 1970, les premières organisations indianistes⁵ font leur apparition pour conquérir une autonomie de type

¹ Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié du soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté en vertu de la convention de subvention ERC-2009-AdG-20090415-SOGIP pour le projet de recherche « Scale of governance, the UN, the States and Indigenous peoples human rights : the meanings and issues of self-determination in the time of globalization ».

² Notamment les articles 2 et 30.

³ Notamment les articles 11 et 26.

⁴ Sur ce point, elle fait office d'introduction sommaire à l'analyse de mon collègue Claude Le Gouill sur les modalités et les effets de l'instauration des premières autonomies indigènes dans les Andes boliviennes.

⁵ Sur l'émergence de ces organisations, voir, entre autres, Michel De Certeau & Yves Materne, 1977, *Le Réveil indien en Amérique latine* Paris : Cerf ; Alain Labrousse, 1984, *Le Réveil indien en Amérique andine*, CETIM ; Yvon Le Bot, 1994, *Violence de la modernité en Amérique latine, indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala ;

organisationnelle. Leur émancipation est double. D'une part, elles remettent en cause « l'indigénisme étatique »⁶ utilisé comme principal dispositif par les régimes nationaux populaires en place depuis les années 1930 pour assimiler les populations autochtones. D'autre part, ces organisations s'extirpent des « régimes corporatistes de citoyenneté »⁷ ou de « corporatisme d'État »⁸ imposés par ces mêmes gouvernements nationaux-populaires qui ne permettaient, en Bolivie comme dans de nombreux pays latino-américains, aucune autonomie des syndicats ou des secteurs sociaux organisés vis-à-vis de l'État et des gouvernements en place.

Alors que le pays entre dans une phase de transition démocratique au début des années 1980, les organisations autochtones et paysannes revendiquent l'instauration d'un État plurinational. Prôné sans être clairement défini par ces organisations, ce dernier impliquerait le respect du droit à l'autodétermination des nations autochtones dont la signification, à cette époque, correspond à celui de s'auto-identifier comme indien ou indigène et d'agir collectivement de manière autonome pour faire valoir des droits collectifs spécifiques.

À partir des années 1990, la recherche d'autonomie des mouvements autochtones s'exprime principalement à travers la revendication territoriale. La *Confederación Indígena del Oriente boliviano* (CIDOB) joue alors un rôle important⁹. Représentant les organisations autochtones des Basses Terres du pays, elle démontre d'une part, une forte capacité de mobilisation en organisant des marches revendicatives et des manifestations qui influencent le cours de la vie politique nationale. D'autre part, elle fait preuve d'une force de proposition en présentant de nombreux projets de loi et en participant activement aux discussions sur d'éventuelles réformes constitutionnelles. L'activisme de la CIDOB constitue, avec le contexte international propice à l'application simultanée de recettes néolibérales et de considération pour la question des peuples autochtones ainsi que le changement de gouvernement national en 1993, l'un des éléments à considérer pour comprendre l'adoption des principes du multiculturalisme libéral en Bolivie.

La Constitution est réformée et reconnaît la Bolivie comme une nation multiethnique et pluriculturelle. De nouveaux espaces de participation politique et d'autonomie institutionnelle s'ouvrent aux peuples autochtones¹⁰. Au même titre que les quartiers urbains, les communautés¹¹ autochtones rurales constituent désormais les « organisations territoriales de

José Bengoa, 2000, *La emergencia indígena en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica ; Deborah Yashar, 2005, *Contesting citizenship in Latin America. The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*, Cambridge University Press.

⁶ C'est-à-dire « l'action systématique que mène l'État au moyen d'un appareil administratif spécialisé pour induire un changement contrôlé et planifié au sein de la population indigène, de manière à résorber les disparités culturelles, sociales et économiques entre Indiens et non-Indiens ». Henri Favre, 1996, *L'indigénisme*. Paris, Presses Universitaires de France, coll. *Que sais-je ?*, p. 92.

⁷ Yashar Deborah, 2005, *Contesting citizenship in Latin America. The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*, Cambridge University Press.

⁸ Marques Pereira Bérengère, 1994, « Le "corporatisme d'État", quelques perspectives théoriques », *Cahiers des Amériques latines*, n°16, pp. 147-158.

⁹ Lacroix Laurent, 2011, « La participation de la Confédération Indigène de Bolivie à la vie politique nationale bolivienne (1982-2010) », *Civilisations*, pp. 97-114.

¹⁰ Lacroix Laurent, 2009, « Décentralisation participative et ethnicisation en Bolivie (1994-2005) » in H. Mazurek (ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*, La Paz, IFEA, IRD, CESU, pp. 313-350.

¹¹ Le terme de communauté (comunidades) en Amérique latine est couramment utilisé pour caractériser des villages ou des hameaux dont les habitants se (auto)définissent comme autochtones. Ce terme n'implique

Base » (OTB) de la décentralisation participative qui est mise en place, laquelle repose sur un vaste mouvement de municipalisation¹². Celle-ci favorise la participation de représentants autochtones aux élections locales et leur accession aux conseils municipaux, voire aux postes de maires. Elle permet aussi l'instauration de districts municipaux autochtones censés bénéficier d'une autonomie locale au même titre que les OTB tout en étant intégrés dans les programmes de développement municipal. En parallèle, la réforme agraire de 1996 autorise la dotation de « terres communautaires d'origine » (TCO) définies par la Constitution et la loi comme des espaces d'habitat collectif dont les titres de propriété également collectifs sont attribués à l'organisation autochtone représentative locale.

Malgré des avancées certaines en termes de reconnaissance de droits, l'autonomie des espaces politiques, citoyens et spatiaux octroyés aux peuples autochtones semble somme toute limitée. Celle des OTB et des districts pâtit bien souvent de la bonne volonté des maires qui conditionnent leur aide (clientélisme et cooptation) ou qui privilégient le développement des infrastructures dans les capitales municipales¹³ (centralisation et concentration). Quant aux TCO, elles ne constituent finalement que des espaces culturels et agraires sans autorités ni gouvernements locaux. Les organisations autochtones qui en sont titulaires ne bénéficient d'aucune compétence particulière pour assumer une gestion territoriale et politique des espaces collectifs qui leur sont attribués.

L'État bolivien et la Banque Mondiale tentent en vain d'instaurer une vingtaine de gouvernements municipaux autochtones dans le but d'institutionnaliser une forme d'autonomie autochtone. Dans le cadre d'une convention, cinq municipalités de ce type voient artificiellement le jour entre 2002 et 2003¹⁴. Ce projet éminemment symbolique se voit rapidement abandonné. Malgré son échec, il permet de mettre en évidence la prédominance du niveau municipal pour mettre en place des politiques visant à institutionnaliser une autonomie autochtone. Cette voie municipaliste a été vivement critiquée, principalement parce qu'elle ne considérait aucunement les revendications territoriales des peuples autochtones, ne respectait pas leur territorialité (dont les espaces d'habitat collectif se trouvaient éclatés et dépendants de plusieurs gouvernements municipaux) et leur imposait des modes de gouvernement et de gestion ne laissant que trop peu de place aux coutumes et procédures locales pour organiser et gérer les affaires courantes.

Une localité semble toutefois faire exception à ce bilan plutôt mitigé sur l'institutionnalisation des autonomies indigènes par la voie municipale. En Chiquitanie, une région du département de Santa Cruz située à la frontière avec le Brésil, le gouvernement municipal de Lomerío

généralement aucune dimension communautariste, tout du moins pas sous la forme connue ou vécue en Europe ou en Amérique du Nord.

¹² La Loi de Participation Populaire de 1994 transforme toutes les sections de provinces définies dans les années 1950 en municipalités dont le nombre augmente de 27 (principales agglomérations) à 314. Depuis, de nouvelles municipalités ont été créés. En 2011, on en compte 336.

¹³ À l'exception des capitales départementales, toutes les municipalités de Bolivie comptent une capitale municipale (bourgade) et un vaste territoire, souvent rural, où sont installés de manière éparse des familles, des hameaux, des villages, des entreprises, des domaines privés, etc. La superficie des municipalités est très variable. Dans les Basses Terres, certaines d'entre elles sont plus étendues qu'une région française pour une densité démographique inférieure à un habitant par km². Dans les Andes, les municipalités sont généralement plus réduites et plus peuplées. Quelques-unes sont aussi vastes qu'un département français et comptent plus d'une centaine d'habitants par km².

¹⁴ Ministerio de Participación Popular, FAM, 2003, *Municipio Indígena. La profundización de la descentralización*, La Paz, MPP-FAM-PADEP.

s'autoproclame, dès sa création en 1999, comme « autochtone » et « autonome »¹⁵. Les raisons de cette déclaration sont multiples. Avant de devenir une municipalité, Lomerío constituait l'un des deux districts municipaux indigènes de la municipalité de Concepción, district dans lequel 99 % de la population (estimée à plus de 5 000 habitants) s'auto-définit comme « Monkox ». C'est à l'issue d'une négociation politique entre l'organisation autochtone locale de Lomerío et les autorités municipales de Concepción¹⁶ que Lomerío a obtenu son indépendance et a pu se constituer en gouvernement municipal. Tous les conseillers municipaux et le maire sont membres de l'organisation autochtone de Lomerío. Ils ont été élus par la population locale selon les normes définies par le code électoral bolivien. La gestion municipale ne se distingue pas fondamentalement de celle des autres gouvernements municipaux de la région. Lomerío respecte scrupuleusement les procédures légales. Comme partout ailleurs, le multipartisme marque la vie politique locale et se traduit par des conflits d'intérêts entre partisans. Aucune autorité de type coutumier ou traditionnelle n'est institutionnalisée ni même intégrée dans les modes de gouvernance locale.

Lomerío se différencie des autres gouvernements municipaux par la mise en place d'une politique municipale orientée vers la promotion de l'identité autochtone et de la culture *Monkox*. Celle-ci se traduit, entre autres, par la création d'une académie de *bésiro* (langue officielle des autochtones *Chiquitanos*), par l'instauration d'une éducation bilingue à tous les niveaux scolaires et par la reconstitution d'un orchestre de musique baroque qui, aujourd'hui, jouit d'une renommée mondiale. Pour ces raisons, Lomerío se présente comme un gouvernement municipal indigène autonome. Cela est d'autant plus remarquable que l'expérience a lieu dans la région des Basses Terres où les peuples autochtones constituent des minorités démographiques. Dans les Andes, où ces peuples sont censés représenter des majorités, aucun gouvernement municipal ne s'est autoproclamé indigène sous le régime du multiculturalisme libéral.

La question de l'autonomie indigène prend une consistance particulière au cours d'un cycle d'instabilité politique entre 2000 et 2005. Celui-ci se traduit par une succession continue de conflits sociaux et quatre changements de Président de la République. Il aboutit à un débat central sur la refondation de l'État à l'issue duquel l'autonomie des entités territoriales décentralisées se présente comme un principe politique fondamental. Plusieurs formes d'autonomie sont alors débattues par l'assemblée constituante qui se tient entre 2006 et 2008. Deux éléments importants permettent d'expliquer la constitutionnalisation des autonomies indigènes qui s'ensuit en 2009 : l'élection d'Evo Morales en 2005 qui a eu un écho international retentissant, et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007.

Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement d'Evo Morales soutient le projet d'autonomie indigène élaborée par les organisations autochtones. L'enjeu est double : présenter une alternative à la revendication d'autonomie départementale portée par les mouvements régionalistes et l'opposition tout en consolidant les relations avec les organisations autochtones alliées aux organisations paysannes par un « Pacte d'Unité » pour soutenir le

¹⁵ Laurent Lacroix, 2006, « Estrategías políticas de las organizaciones indígenas en el norte chiquitano (1994-2003) » in Combes Isabelle, *Definiciones étnicas, organización social y estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitania*, Ed. IFEA, SNV, El País, pp. 109-134.

¹⁶ Le principal accord était que le premier maire de Lomerío devait appartenir au même parti politique que le maire de Concepción et que celui du Président de la République alors en fonction. Pour les autorités de Concepción, la séparation avec Lomerío représentait l'avantage budgétaire de se défaire d'une zone isolée où il était difficile d'assurer un développement depuis la mairie.

processus constituant et le projet politique du gouvernement. En 2007, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007) se traduit en loi nationale¹⁷. Cet acte se révèle important car il marque un pas en avant significatif dans la politique du gouvernement d'Evo Morales après quelques mesures jusque-là peu conséquentes pour les peuples autochtones¹⁸. D'autre part, la déclaration internationale est publiée alors même que sont discutés plusieurs aspects importants de la question autochtone au sein de l'assemblée constituante et sa traduction en loi nationale constitue certainement une action conséquente voire décisive, quant à la constitutionnalisation des autonomies indigènes en Bolivie.

II. Ce que disent la Constitution et la législation bolivienne sur les « autonomies indigènes »

Selon l'article 290 de la Constitution bolivienne, l'autonomie indigène est « l'expression du droit à l'autogouvernement comme exercice de l'autodétermination des nations et peuples indigènes originaires paysans dont la population partage un territoire, une culture, une histoire, des langues et une organisation ou des institutions juridiques, politiques, sociales et économiques propres ». Un régime d'autonomie indigène est mis en place et présente plusieurs spécificités.

Ayants droit - Ce régime est octroyé de manière exclusive aux « nations et peuples indigènes originaires paysans ». Ces derniers sont définis comme « toute collectivité humaine qui partage une identité culturelle, une langue, une tradition historique, des institutions, une territorialité et une cosmovision dont l'existence est antérieure à l'invasion coloniale espagnole » (article 30 de la Constitution). Le terme d'*indigène originaire paysan* constitue une innovation conceptuelle qui propose d'unifier des catégories ethniques dans la perspective de dépasser les différenciations terminologiques historiques régionales (*indigène* ou *originaire* ou *paysan*) et politiques (*peuples* ou *nations*). Cette nouvelle identité collective constitutionnalisée, unifiée jusque dans l'accord du nombre, s'établit sur une caractéristique commune, celle de l'existence précoloniale. Elle n'a d'autre sens que celui de « peuples autochtones » usité au niveau international.

Niveaux territoriaux d'application - Quatre types fondamentaux d'entité territoriale décentralisée autonome sont définis par la Constitution : les départements, les régions, les municipalités et les territoires autochtones. Seuls les trois derniers niveaux peuvent prétendre pouvoir accéder au régime d'autonomie indigène.

L'intégration de territoires autochtones à l'organisation politico-administrative de l'État bolivien constitue une seconde innovation. Le statut de territoire autochtone s'obtient à l'issue d'une procédure administrative de conversion des Terres Communautaires d'Origine dont les conditions sont spécifiques (*cf. section suivante*). Le territoire autochtone est défini par l'article 6 de la loi Cadre des Autonomies et de Décentralisation (2010) comme un « *territoire ancestral sur lequel se sont constituées les terres collectives ou communautaires d'origine, dûment consolidées et conformes à la loi et, qui ont acquis cette catégorie par la procédure agraire correspondante (...). Il se conformera, dans celui-ci, à un gouvernement autonome indigène originaire paysan. Ce territoire sera approuvé par la loi comme unité territoriale, acquérant ainsi un double caractère* », c'est-à-dire agraire et juridictionnel.

¹⁷ Loi 3760 du 7 novembre 2007, soit à peine un mois après la publication de la Déclaration.

¹⁸ Loi de Reconduction Communautaire de la Réforme Agraire (2006) ; décrets réglementant le contrôle socio-environnemental des activités pétrolières et gazières réalisées sur les terres des peuples autochtones (2007) ; réforme du Code minier qui permet aux peuples autochtones de revendiquer des droits, en particulier celui de la consultation, sur l'exploitation minière exercée sur leurs terres (2007).

*Procédure d'obtention*¹⁹ - L'obtention du régime d'autonomie indigène se réalise à l'issue d'un référendum local engagé sur initiative locale dans les entités territoriales ayants droit (seul le département ne peut prétendre à ce régime) et après certification du Ministère des Autonomies sur la condition de territoires ancestraux de ces unités territoriales (territoire, région et municipalité autochtones). Pour les territoires autochtones, l'accréditation ministérielle s'avère spécifique. Elle repose d'une part sur la viabilité de gouvernement (*viabilidad gubernativa*) après évaluation de l'organisation politique et examen du plan de développement territorial et d'autre part, sur une base démographique minimale calculée d'après les données du dernier recensement. La limite démographique requise est de 10 000 habitants pour les Andes (4 000 pour les cas exceptionnels) et 1 000 habitants pour les Basses Terres.

Une fois le régime d'autonomie indigène obtenu, les organes délibératifs des entités territoriales concernées doivent élaborer un « statut autonome » qui devra être approuvé par référendum et par les 2/3 de la population locale. Ces statuts doivent considérer les minorités non-autochtones en leur garantissant les droits établis par la Constitution et présenter une vision stratégique de développement de l'entité territoriale. Une fois les statuts autonomiques en vigueur, des gouvernements autochtones pourront alors se constituer et exercer leurs pouvoirs de législation, délibération, réglementation et assumer les compétences qui leur sont attribuées.

Compétences – Les entités territoriales sous régime d'autonomie indigène exercent des compétences dans les domaines de la santé, l'habitat et le logement, l'eau potable, les télécommunications, le patrimoine culturel, les ressources naturelles, la biodiversité et l'environnement, le développement rural et productif, la planification, l'organisation territoriale, le tourisme, le transport et la gestion des risques naturels²⁰. La distribution des compétences en termes d'éducation est définie par la Loi d'Éducation (2010).

Le territoire autochtone exerce des compétences similaires à celle des municipalités (autochtones ou non autochtones)²¹. Il est reconnu dans son intégralité par la constitution et les lois. Cette mesure implique pour les peuples autochtones locaux une reconnaissance en termes de droits spécifiques à la terre, à l'usage et l'utilisation exclusifs des ressources naturelles renouvelables dans des conditions déterminées par la loi ; à la consultation préalable et informée ; à la participation aux bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables qui se trouvent sur leurs territoires.

Toutes les entités territoriales intègrent le régime financier général. Leurs ressources proviennent en grande partie de fonds décentralisés de l'État central²² dont la gestion est soumise à une réglementation précise et commune à toutes les entités territoriales subnationales.

À l'ensemble de ces compétences vient s'ajouter celle d'instaurer une justice autochtone pour les peuples autochtones, indépendamment du régime d'autonomie indigène.

¹⁹ Voir annexe 1.

²⁰ Il serait nécessaire de préciser les compétences afin de mettre en évidence les avantages du régime d'autonomie indigène sur les autres régimes. Cela constitue un travail particulier et périlleux qu'il est impossible de résumer en quelques lignes dans le cadre de cet article. Pour l'État et chacune des entités territoriales décentralisée autonome (sous régime d'autonomie indigène ou non), trois types de compétences sont accordées : exclusives, partagées, concurrentes.

²¹ Notamment la définition et l'application d'un programme de développement local (économique, culturel, social), le développement et le maintien des infrastructures, la prise en charge de la santé, la préservation du patrimoine naturel et culturel, les relations avec les institutions et organisations externes.

²² Pour les entités sous régime d'autonomie indigène, celles-ci se composent des fonds de Coparticipation Tributaire (fonds directement décentralisés du Budget National) ; des impôts directs sur l'exploitation des hydrocarbures ; des aides internationales ; de fonds propres.

Ainsi déterminée par la Constitution et la loi, l'autonomie indigène répond aux attentes des principales organisations autochtones du pays. La Bolivie se dirige vers l'instauration de circonscriptions et de juridictions autochtones pleinement intégrées à l'organisation politico-administrative du pays qui permettraient aux peuples autochtones d'assumer une autonomie politique, législative et normative, exécutive, administrative, patrimoniale, territoriale et juridictionnelle, en accord avec le champ juridique de l'État et dans le respect de l'intégrité et de l'unité de celui-ci.

III. Quelques traits particuliers du processus bolivien : remarques conclusives

En Bolivie, le principe d'autodétermination des peuples autochtones se discute fondamentalement autour du droit à l'autonomie. Comme cela a été démontré, la question de l'autonomie autochtone fait l'objet d'un traitement normatif et politique particulier puisqu'il s'agit, dans ce cas précis, d'instaurer des entités territoriales autochtones, politiques et juridiques, à la fois décentralisées et autonomes, prescrites par la Constitution et dont la mise en place est réglementée par la loi.

Le processus de constitutionnalisation des autonomies indigènes en Bolivie peut s'expliquer par le fait que le débat autour des modalités d'instauration de ces autonomies s'inscrit de manière permanente dans un cadre législatif clairement défini et ne remet jamais en cause l'unité et l'intégrité de l'État bolivien. Que ce soit l'expérience de Lomerío, les innombrables propositions au sein de l'assemblée constituante ou la mise en place actuelle du régime d'autonomie indigène, tout se discute et se réalise dans le respect des lois ou dans l'optique d'adopter un texte légal pour mettre en place une autodétermination interne sous forme d'autonomie (et non une indépendance) des peuples autochtones vis-à-vis de l'État bolivien. Ce projet politique est à l'image des revendications et des actions des mouvements autochtones en Amérique latine qui se caractérisent majoritairement par des modes d'action collective pacifiques et légalistes, rejetant communautarisme et violence.

Les avancées normatives relevées dans ce texte ne doivent pas masquer pour autant certains enjeux actuels importants ainsi qu'une réalité moins idyllique que celle qui est prévue par la Constitution et les lois boliviennes. La mise en place des autonomies indigènes a généré des polémiques et des tensions entre les organisations autochtones et le gouvernement d'Evo Morales. À l'issue d'une marche, la CIDOB est parvenue à faire modifier une dizaine d'articles de la loi Cadre des Autonomies et de Décentralisation et à obtenir toutes les garanties quant à la poursuite du processus de titularisation des Terres Communautaires d'Origine qui permettent d'accéder à l'instauration des territoires autochtones. Le CONAMAQ a, quant à lui, dû se réunir plusieurs fois dans l'urgence avec le gouvernement et menacer de se mobiliser pour que les peuples autochtones comptant moins de 4 000 membres puissent prétendre à des territoires.

Ces tensions font suite à une série de déconvenues au cours des mois précédents qui avaient altéré les relations entre le gouvernement et ces organisations ethniques. Désormais, celles-ci restent vigilantes. Les étapes pour obtenir le régime d'autonomie sont nombreuses et chacune d'entre elles représentent des sources potentielles de conflits. Le risque de bureaucratisation guette le processus d'instauration de ces autonomies indigènes et pourrait amplifier les frustrations des peuples autochtones. Le défi consiste à éviter les retards et les travers connus avec la loi INRA. Quinze ans après la promulgation de celle-ci, de nombreuses Terres Communautaires d'Origine ne sont toujours pas titularisées ni même délimitées ou identifiées.

À cette situation territoriale délicate, s'ajoute la question du droit des peuples autochtones à la consultation préalable et informée sur les activités planifiées dans leurs territoires, qui fait, d'ores et déjà, l'objet de nouveaux contentieux avec le gouvernement d'Evo Morales. Fin 2011, la CIDOB a organisé une grande marche de manifestation pour s'opposer à un projet (auto)routier devant traverser le Territoire Indigène et Parc National Isiboro Securé (TIPNIS). Cette marche a marqué la vie politique au cours des derniers mois en Bolivie de par le nombre de personnes mobilisées et le soutien actif de la société civile nationale et internationale après la répression de cette marche, le 25 septembre, par le gouvernement d'Evo Morales. La dispersion violente du cortège autochtone, largement commentée par la presse nationale et internationale, semble avoir marqué la fin de l'alliance entre les organisations mobilisées et le gouvernement national.

Ce conflit, dont l'issue reste encore incertaine en février 2012 et dont les conséquences politiques seront sans aucun doute multiples, est à l'origine d'un débat sur les ayants droit à la consultation. Les organisations paysannes (producteurs de coca), autorisées par les peuples autochtones locaux à s'installer dans une partie limitée du TIPNIS au cours des dernières années, sont favorables à la construction de la voie et demandent à être consultées. Les organisations autochtones titulaires s'y opposent au nom du droit à la consultation des peuples autochtones mais aussi parce que les paysans sont plus nombreux que les autochtones et qu'en cas de consultation de tous les habitants du TIPNIS, le projet gouvernemental d'autoroute serait approuvé.

Au fond, c'est la catégorie constitutionnelle d'*indigène originaire paysan* qui est interrogée dans ce conflit. Celle-ci est le résultat d'une suite de glissements sémantiques et d'alliances politiques conjoncturelles. Les concepts d'ethnicité, de « race » et de classe ont toujours été étroitement liés en Amérique latine. Mais de manière générale, les organisations autochtones et les syndicats se distinguent par leurs modes d'organisation et leur plateformes revendicatives malgré une solidarité réciproque et des demandes communes. Le multiculturalisme libéral des années 1990 engage une fusion des catégorisations historiques. L'État bolivien institutionnalise le terme de « paysan indigène », considérant que tout indigène est paysan et que la majorité des paysans est autochtone. Ainsi voit-on se généraliser les termes d'élus (maires, conseillers, représentants) « paysans indigènes ». L'État plurinational propose une seconde fusion entre les peuples autochtones des Basses Terres (indigènes) ceux des Hautes Terres (originaires) et les paysans andins ayant migré dans vallées ou dans les Basses Terres et revendiquant une particularité culturelle basée sur une culture d'origine amérindienne et la consommation de la feuille de coca²³. Ce dernier glissement sémantique se réalise dans un contexte historique particulier, celui de l'assemblée constituante qui précède la dernière constitution bolivienne. Dans ce cadre, les organisations autochtones et paysannes s'allient pour former un « Pacte d'Unité » et pour soutenir le gouvernement d'Evo Morales d'abord à accéder au pouvoir puis à faire adopter la Constitution.

Le caractère conjoncturel de la catégorie *indigène originaire paysanne* semble avoir trouvé ses limites avec la multiplication des conflits locaux entre paysans et autochtones dont celui du TIPNIS constitue un paroxysme d'envergure nationale. La friabilité de la catégorie (pluri-identitaire) constitutionnelle s'accompagne d'un certain nombre de questions sur l'application du droit à l'autodétermination et à la consultation pour les peuples autochtones en Bolivie.

²³ La terme d'*agriculteur* ou de *petit producteur agricole* est réservé aux autres catégories de paysans ne revendiquant pas une appartenance ethnique.

Comment, alors, parler d'autonomie indigène si le principe de consultation préalable n'est pas appliqué, voire bafoué ou détourné et si celui d'autodétermination n'est pas respecté ? C'est la définition même de l'État plurinational qui se joue au travers de ces questions et de ces incertitudes.

Bibliographie

BENGOA, J. (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

DE CERTEAU, M. & MATERNE, Y. (1977), *Le Réveil indien en Amérique latine* Paris, Cerf.

FAVRE, H. (1996), *L'indigénisme*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. *Que sais-je ?*.

LABROUSSE, A. (1984), *Le Réveil indien en Amérique andine*, CETIM.

LACROIX, L. (2006), « Estrategías políticas de las organizaciones indígenas en el norte chiquitano (1994-2003) », in Combes, I., *Definiciones étnicas, organización social y estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitania*, Ed. IFEA, SNV, El País, pp. 109-134.

LACROIX, L. (2009) « Décentralisation participative et ethnicisation en Bolivie (1994-2005) » in H. Mazurek (ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*, La Paz : IFEA, IRD, CESU, pp. 313-350.

LACROIX, L. (2011) « La participation de la Confédération Indigène de Bolivie à la vie politique nationale bolivienne (1982-2010) », *Civilisations*, pp. 97-114.

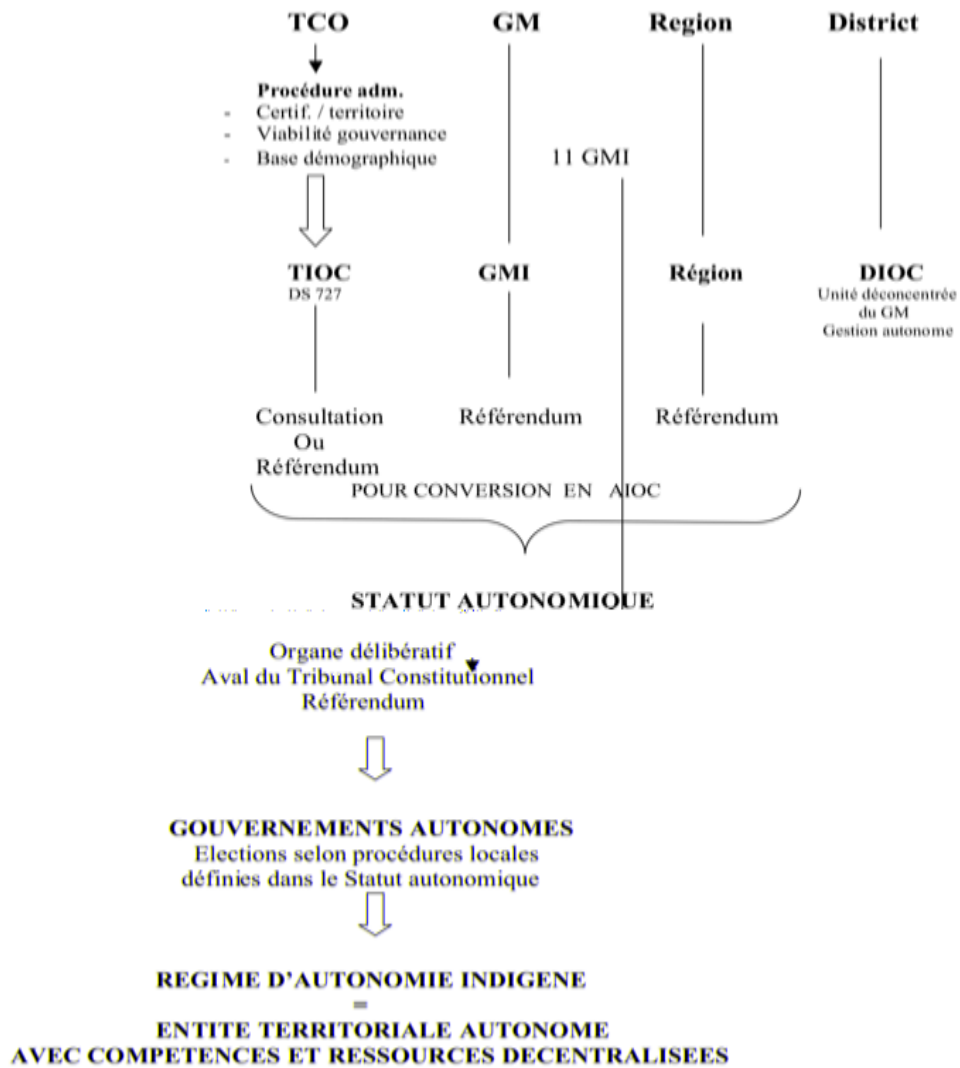
LE BOT, Y. (1994), *Violence de la modernité en Amérique latine, indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala.

MARQUES PEREIRA, B. (1994), « Le "corporatisme d'État", quelques perspectives théoriques », *Cahiers des Amériques latines*, n°16, pp. 147-158.

MINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR, FAM, 2003, *Municipio Indígena. La profundización de la descentralización*, La Paz, MPP-FAM-PADEP.

YASHAR, D. (2005), *Contesting citizenship in Latin America. The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*, Cambridge University Press.

ANNEXE 1 : Cheminement pour obtenir le régime d'autonomie indigène en Bolivie



ANNEXE 2 : les principales étapes de l'institutionnalisation des autonomies indigènes en Bolivie

