



**HAL**  
open science

## 2013. Première année du gouvernement d'Enrique Peña Nieto : vie et mort du “ pacte pour le Mexique ” ?

Gaspard Estrada

### ► To cite this version:

Gaspard Estrada. 2013. Première année du gouvernement d'Enrique Peña Nieto : vie et mort du “ pacte pour le Mexique ” ?. Les Études du CERI, 2013, 198-199, pp.17-20. hal-04516923

**HAL Id: hal-04516923**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04516923>**

Submitted on 22 Mar 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## 2013. Première année du gouvernement d'Enrique Peña Nieto : vie et mort du « pacte pour le Mexique » ?

Gaspard Estrada

L'investiture de l'ancien gouverneur de l'Etat de Mexico, Enrique Peña Nieto, à la présidence de la République en décembre 2012 a marqué l'aboutissement d'une ambitieuse stratégie de reconquête du pouvoir du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI, centre), douze ans après son départ de Los Pinos<sup>1</sup>. Après l'alternance politique à la tête du pays en 2000, plusieurs spécialistes<sup>2</sup> misaient sur une érosion progressive de l'ancien parti hégémonique, désormais sans ligne politique et orphelin du pouvoir, pièce maîtresse du dispositif priiste, essentiellement concentré autour des prérogatives « méta-constitutionnelles<sup>3</sup> » du président de la République. Dans un premier temps, cette hypothèse s'est empiriquement vérifiée : la perte du pouvoir au niveau fédéral a provoqué une redistribution des cartes au sein de l'appareil du parti, au détriment des cadres pleinement engagés dans le débat politique national (membres du Congrès, cadres dirigeants du Comité exécutif national). Souhaitant maintenir un accès privilégié aux dotations du gouvernement fédéral<sup>4</sup>, les gouverneurs des Etats ont progressivement adopté une posture légitimiste vis-à-vis de l'exécutif fédéral<sup>5</sup>, tout en maximisant leur puissance au sein des instances dirigeantes du PRI. Le débat politique national de la première présidence issue de l'alternance a été polarisé par un affrontement droite-gauche classique, laissant de côté le PRI. Cette mise à l'écart s'est ressentie lors l'élection présidentielle de 2006 : les gouverneurs du PRI, préférant faire alliance avec les candidats en tête dans les sondages – Felipe Calderón du Parti d'action nationale (PAN, droite), et Andrés Manuel López Obrador du Parti de la révolution démocratique (PRD, gauche) – n'ont apporté qu'un soutien de façade à leur candidat, Roberto Madrazo, qui a péniblement terminé la campagne à la troisième place. Le PRI semblait condamné à devenir un agrégat de forces politiques régionales, à l'image du Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB).

Toutefois, malgré leurs défaites électorales, les dirigeants du PRI ont conservé leur cohésion vis-à-vis du gouvernement fédéral paniste, notamment lorsque les intérêts stratégiques du parti étaient en cause. Tout d'abord, sous la pression des milieux financiers influencés par les dirigeants du PRI et d'une partie de son gouvernement, le président Fox a renoncé à réformer le cadre institutionnel du pays<sup>6</sup>, craignant la mobilisation des forces vives du PRI (syndicats notamment<sup>7</sup>), au profit d'une réforme fiscale qui, *in fine*, n'a pas abouti. De ce fait, non seulement certaines structures corporatistes proches du PRI se sont consolidées au sein de l'appareil de l'Etat, mais elles ont obtenu un nouveau positionnement politique, en négociant directement avec les membres du gouvernement, voire avec le président de la République. Ensuite, malgré l'alternance, un nombre important de hauts fonctionnaires encartés au PRI ont continué à occuper d'éminentes fonctions au sein du gouvernement fédéral, notamment aux finances ainsi que dans les services de sécurité (police, justice, renseignement). Le

<sup>1</sup> Palais où réside le président de la République mexicaine.

<sup>2</sup> Nous pensons notamment aux travaux universitaires publiés à la suite des élections de 2006, qui marquèrent l'apogée de la polarisation PAN-PRD sur le plan national. Voir A. Aziz Nassif (coord.), « México 2006: elecciones y polarización política », *Desacatos*, vol. 2, n° 24, 2007, pp. 7-10.

<sup>3</sup> Voir F. Serrano Migallon, *Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Mexico, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

<sup>4</sup> Mis à part le gouvernement de la ville de Mexico, qui dispose de ressources fiscales propres importantes, la plupart des Etats fédérés dépendent des dotations du gouvernement fédéral, qui finance en moyenne plus de 80 % des budgets étatiques.

<sup>5</sup> Les gouverneurs du PRI furent les premiers à reconnaître la victoire de Felipe Calderón à la présidence de la République, malgré le fait que le tribunal électoral fédéral n'avait pas encore proclamé la victoire du candidat du PAN.

<sup>6</sup> Cette discussion interne au gouvernement Fox est particulièrement bien décrite par l'un des principaux défenseurs de cette réforme, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Jorge Castañeda. Voir C. Aristegui, R. Trubulsi, *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y dejó de hacer por la democracia en México*, Mexico, Grijalbo, 2009, pp. 74-76.

<sup>7</sup> Nous pensons notamment aux syndicats de l'entreprise publique d'exploitation, production et distribution de pétrole PEMEX, ainsi qu'à celui des enseignants, dirigé par Elba Esther Gordillo.

ministère des Finances, lieu de formation d'une grande partie du personnel politico-administratif au pouvoir depuis les années 1980<sup>8</sup>, n'a été dirigé par un paniste qu'à partir de 2010<sup>9</sup>, ce qui a permis à certains leaders du PRI de rester en prise directe avec les affaires de l'Etat<sup>10</sup>, et surtout d'être en position de force vis-à-vis du gouvernement fédéral paniste. Finalement, l'absence de majorité parlementaire claire a paralysé l'adoption des réformes proposées par le gouvernement (priiste entre 1997 et 2000, paniste de 2000 à 2012), l'opposition utilisant la tribune du Congrès pour marquer sa désapprobation vis-à-vis de la politique du gouvernement. De ce fait, l'alternance politique s'est accompagnée d'une fragmentation du pouvoir de l'exécutif, que ce soit en son sein ou vis-à-vis de l'extérieur<sup>11</sup>, amenuisant ainsi les possibilités de réformes et limitant la concrétisation des initiatives politiques du président de la République. En résumé, aux yeux des Mexicains, l'autorité et le leadership du chef de l'Etat se sont dégradés au cours des gouvernements du PAN. Amplifiée par le manque de croissance économique du pays ainsi que par l'augmentation de la violence, cette crise de légitimité politique s'est traduite par une forte volonté de changement lors des présidentielles de 2012. C'est autour de ce positionnement qu'Enrique Peña Nieto a bâti sa stratégie de campagne qui a conduit à son élection le 1<sup>er</sup> juillet 2012.

## COMMENT TRADUIRE LE « CHANGEMENT » EN ACTES DE GOUVERNEMENT ?

Malgré sa capacité à incarner cette dynamique de changement, qui aurait pu échoir à Andrés Manuel López Obrador, candidat de l'opposition de gauche, Enrique Peña Nieto hérite du même cadre institutionnel à l'origine de la paralysie politique du pays. Avec 38,2 % des voix, l'ancien gouverneur de l'Etat de Mexico n'a pas été élu par une majorité de Mexicains, tout comme Vicente Fox et Felipe Calderón avant lui<sup>12</sup>. Au Congrès, malgré l'obtention de la première minorité par le PRI à la Chambre des députés ainsi qu'au Sénat, son gouvernement ne dispose pas d'une majorité qualifiée capable de voter des réformes constitutionnelles. Le groupe parlementaire du PRI à la Chambre des députés a même perdu trente sièges entre 2009 et 2012, passant de 242 à 212 députés.

A défaut de pouvoir constituer formellement un gouvernement de coalition<sup>13</sup> afin d'obtenir une majorité stable au Parlement, le nouvel exécutif a donc cherché, avant même son investiture, à se rapprocher de l'opposition, l'objectif primordial étant d'obtenir du PAN et du PRD non seulement les voix nécessaires à l'approbation des projets de loi, mais d'aboutir à des consensus consacrant la légitimité des réformes. Les stratèges du gouvernement avaient en effet constaté que toute velléité réformatrice était vouée à l'échec si le gouvernement ne consentait pas à faire un geste d'ouverture envers l'opposition en échange de leurs voix. Par ailleurs, ils ont pris acte du fait que les lois électorales en vigueur (non-réélection pour tous les mandats, absence de candidatures indépendantes, monopole

---

<sup>8</sup> Il est à noter que le PRD n'a jamais pu constituer un vivier de fonctionnaires au sein du ministère des Finances comparable à celui du PRI et du PAN. Voir notamment les travaux d'Isabelle Rousseau à ce sujet : *México. Una revolución silenciosa ? Elites gubernamentales y proyecto de modernización 1970-1995*, Mexico, Colegio de México, 2001.

<sup>9</sup> Ernesto Cordero fut nommé ministre de l'Economie et des Finances le 9 décembre 2009. Roberto Gil-Díaz et Agustín Carstens, respectivement ministres de l'Economie et des Finances sous Vicente Fox et Felipe Calderon, sont tous deux membres encartés du PRI.

<sup>10</sup> Au sujet de la porosité entre haute fonction publique et groupes politiques au Mexique, voir notamment les travaux de Rogelio Hernandez : « La administración al servicio de la política: la secretaría de programación y presupuesto », *Foro Internacional*, vol. 14, n° 1, 1993, pp. 145-174.

<sup>11</sup> Nous pensons notamment au Congrès, aux gouverneurs, ainsi qu'aux « pouvoirs de fait » (église, armée, médias, syndicats, crime organisé).

<sup>12</sup> Vicente Fox a été élu avec 42,5 % des voix en 2000, et Felipe Calderón avec 35,89 % en 2006.

<sup>13</sup> Il est à noter que Vicente Fox et Felipe Calderón ont tenté, sans succès, de structurer des gouvernements de coalition, respectivement avec le PRD et avec le PRI.

de l'accès aux médias pour les partis politiques durant les campagnes électorales...) renforçaient le poids des élites dirigeantes des partis d'opposition au sein de leur groupe parlementaire. Ils ont estimé en conséquence que les projets de loi du gouvernement pouvaient être votés à condition d'inciter les cadres dirigeants des partis de l'opposition à participer à la formulation des projets de réforme, en les associant aux réunions de préparation des projets de loi, tout en leur laissant carte blanche lors du vote afin de faire valoir la discipline de vote du groupe.

Il faut dire que le contexte politique s'y prêtait, tant au sein du PAN que du PRD. Après douze ans au pouvoir, le PAN est sorti considérablement affaibli des élections présidentielle et législatives de 2012. Pour Gustavo Madero, élu à la tête du parti en 2010 contre l'avis de Felipe Calderón, cette initiative gouvernementale constituait une bouffée d'oxygène et lui conférait une plus grande marge de manœuvre, notamment vis-à-vis des membres du groupe parlementaire paniste restés fidèles à l'ancien président qui réclamaient son départ. Au sein du PRD, « parti-mouvement<sup>14</sup> » à l'histoire particulièrement accidentée, la direction du parti, menée par le courant Nueva Izquierda depuis 2008, est notoirement hostile à Andrés Manuel López Obrador, contrairement aux militants. Jesús Zambrano, à la tête du PRD depuis 2011, a vu dans l'invitation du gouvernement d'Enrique Peña Nieto la possibilité de donner corps à son discours sur « l'opposition constructive », à l'encontre de la ligne politique défendue par l'ancien candidat à la présidence, qui a quitté le PRD afin de créer son propre parti politique, le Mouvement de rénovation nationale (MORENA), et a refusé d'adhérer au pacte pour le Mexique.

## **LE « PACTE POUR LE MEXIQUE » : UN ACCORD « HISTORIQUE » À LA DURÉE DE VIE LIMITÉE ?**

Afin de donner un sens politique à ces ralliements de fait et d'alimenter un récit de l'action gouvernementale axé sur le triptyque changement-action-réformes, conforme aux promesses de la campagne électorale, et dans l'esprit de restaurer le leadership et l'autorité présidentielle, les communicants de l'équipe d'Enrique Peña Nieto ont décidé de s'inspirer du pacte de la Moncloa<sup>15</sup>, conférant ainsi à cette initiative politique un caractère « historique ». Le « pacte pour le Mexique », présenté conjointement par les leaders du PRI, du PAN et du PRD ainsi que par le président Peña Nieto devant la presse le jour suivant l'investiture du nouveau gouvernement, est censé concentrer en quatre-vingt-quinze points l'ensemble des thématiques à explorer pour que les acteurs politiques du Mexique puissent parvenir à « un nouvel accord politique, économique et social [...] générant du bien-être pour toute la population, diminuant la pauvreté et l'inégalité sociale<sup>16</sup> ». Un calendrier de réformes a été établi afin de renforcer la crédibilité de la démarche et de faire taire les critiques dénonçant l'immobilisme de l'exécutif.

Depuis lors, les projets de loi se sont succédé à la Chambre des députés (réforme éducative, réformes des normes comptables, de la fiscalité, des télécoms...) puis au Sénat, ce qui fait dire à certains journalistes, notamment dans la presse internationale, que le Mexique est en train « d'être transformé sur le papier<sup>17</sup> ». L'arrestation, en février de 2013, de la présidente du syndicat des enseignants (SNTE),

---

<sup>14</sup> Nous faisons référence à la terminologie employée par Hélène Combes dans son ouvrage sur la construction du PRD : *Faire Parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011, p. 452.

<sup>15</sup> Accord politique qui précéda la transition politique espagnole, en 1978. Le pacte de la Moncloa, signé le 25 octobre 1977 dans le palais présidentiel de la Moncloa, désigne l'accord politique mis en place par les principaux partis politiques espagnols, ainsi que par les syndicats patronaux et de salariés, afin de définir une feuille de route politique et économique qui aboutit à l'instauration de la démocratie, et plus tard, à l'entrée de l'Espagne à l'Union Européenne.

<sup>16</sup> Voir le texte de présentation du Pacto por México, p. 2 : <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (consulté le 5 décembre 2013).

<sup>17</sup> I. Santaualalia, « Peña Nieto cambia México sobre el papel en su primer año de mandato », *El País*, 1er décembre 2013 ([http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/01/actualidad/1385869670\\_275179.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/01/actualidad/1385869670_275179.html), consulté le 5 décembre 2013).

Elba Esther Gordillo, pour enrichissement inexplicable, a marqué également la volonté du gouvernement Peña Nieto de restaurer l'autorité du président de la République sur les structures corporatistes qui s'étaient politiquement renforcées sous des gouvernements du PAN, alors que paradoxalement, la plupart d'entre elles sont issues du PRI. Par la suite, fort de l'approbation des projets de loi concernant notamment l'éducation<sup>18</sup>, la fiscalité<sup>19</sup> et les télécoms<sup>20</sup>, le gouvernement a mis en musique une campagne médiatique internationale visant à doper l'investissement étranger direct, en reprenant à son compte une formule empruntée à l'hebdomadaire britannique *The Economist* : « the Mexico's Moment<sup>21</sup> ». Toutefois, malgré des prévisions de croissance à la hausse, celle-ci patine autour de 1 % et s'établit bien en deçà de la croissance du Brésil, qui suscite pourtant depuis peu la méfiance des investisseurs étrangers. Par ailleurs, les implications pratiques de ces réformes ont provoqué des réactions mitigées voire hostiles de la part des partisans du *statu quo* préexistant, alors qu'une majorité d'entre eux avaient soutenu la candidature du PRI lors des élections présidentielles de 2012<sup>22</sup>. Dans un pays où la transition politique a renforcé le poids des « pouvoirs de fait » dans l'économie ainsi que dans la vie politique, une opposition à ces mesures n'est plus à exclure, notamment lors du vote des lois dites « secondaires »<sup>23</sup> qui régleront les réformes en cours. Surtout, l'accumulation des textes présentés au Congrès a contribué à contaminer le processus de négociation des différents projets de loi, en créant la possibilité d'un « marchandage » entre les principaux partis politiques. A plusieurs reprises, les projets de loi ont vu leur portée se réduire singulièrement au nom de la sauvegarde de l'initiative politique issue du pacte pour le Mexique, devenu en l'espace d'un an le principal marqueur de la gestion d'Enrique Peña Nieto. Or la volonté du gouvernement d'aller de l'avant dans son projet de réforme du secteur de l'énergie – crucial pour les finances publiques du pays<sup>24</sup> – malgré l'opposition du PRD risque de compromettre le principe d'approbation des lois par consensus, qui était pourtant à la base du fonctionnement du pacte pour le Mexique et l'une des clés de son succès initial. Ainsi, dans sa configuration actuelle, le pacte pour le Mexique semble avoir épuisé son potentiel en termes d'utilité politique.

---

<sup>18</sup> L'éducation publique mexicaine est très décriée en raison du manque de formation des enseignants, dont une partie non négligeable exerce parallèlement des mandats électifs ou occupe des postes permanents dans des organisations politiques. Selon les chiffres du SNTE, en 2012, 167 000 enseignants percevaient un salaire tout en exerçant des fonctions « administratives », notamment au sein du Parti Nouvelle Alliance (K. Avilés, « Hay 167 mil maestros comisionados en el país, admite el SNTE », *La Jornada*, 14 septembre 2012, [www.jornada.unam.mx/2012/09/14/sociedad/048n1soc](http://www.jornada.unam.mx/2012/09/14/sociedad/048n1soc), consulté le 6 décembre 2013).

<sup>19</sup> La fiscalité mexicaine (12 % du PIB) est très faible comparée à celle de ses pairs latino-américains, notamment du Brésil (36 % du PIB).

<sup>20</sup> En effet, le déficit de compétitivité dû au manque d'intensité concurrentielle dans la plupart des secteurs de l'économie mexicaine est l'un des principaux facteurs explicatifs du déficit de croissance du pays. Carlos Slim Helú, propriétaire du conglomérat CARSO et l'homme le plus riche du monde selon le magazine *Forbes*, contrôle à lui seul près de 70 % du marché des télécoms du pays, ce qui limite l'intensité concurrentielle dans ce secteur.

<sup>21</sup> « Americas: Mexico's moment », *The Economist*, 21 novembre 2012 ([www.economist.com/news/21566314-enrique-peña-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment](http://www.economist.com/news/21566314-enrique-peña-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment), consulté le 5 décembre 2013).

<sup>22</sup> Nous pensons notamment aux syndicats affiliés au PRI, ainsi qu'aux principaux groupes audiovisuels privés du pays, Televisa en premier lieu.

<sup>23</sup> L'équivalent des décrets d'application de la loi en France.

<sup>24</sup> En effet, les ressources fiscales de l'Etat en proportion du PIB hors pétrole sont bien plus faibles que dans le reste de la région (12 % au Mexique contre 20 % en Amérique latine).