HAL
open science

La première année de gouvernement d'Andrés Manuel López Obrador

Gaspard Estrada

▶ To cite this version:

Gaspard Estrada. La première année de gouvernement d'Andrés Manuel López Obrador. Les Études du CERI, 2020, 245-246, pp.32 - 35. 10.25647/etudesduceri.245-246.05 . hal-03455935

HAL Id: hal-03455935

https://sciencespo.hal.science/hal-03455935

Submitted on 29 Nov 2021

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

La première année de gouvernement d'Andrés Manuel López Obrador

par Gaspard Estrada

L'année 2019 a été marquée par l'arrivée au pouvoir d'Andrés Manuel López Obrador, élu avec 53 % des voix en juillet 2018. Son élection à la présidence de la république est le fruit d'une profonde déception de la société mexicaine, lasse de voir l'élite politique et économique alterner à la tête de l'Etat, sans véritables changements de politique économique et sociale. AMLO, comme le surnomment ses sympathisants, entend donc placer son mandat sous le signe du volontarisme politique : il ne s'agirait ni plus ni moins que d'entamer la « quatrième transformation » du Mexique, qui ferait suite à l'indépendance du pays (1810), à la séparation de l'Eglise et de l'Etat (1858-1861) et à la révolution (1910-1917). Ce faisant, le nouvel homme fort du Mexique a créé une attente considérable au sein de la population. On ignore s'il sera en mesure d'y répondre. Si sa cote de popularité est élevée, les résultats de son gouvernement restent mitigés à ce jour.

Les avatars de la réforme de l'Etat sous la « quatrième transformation »

Les premières mesures du nouveau gouvernement concernent l'Etat et son fonctionnement. Au-delà du renouvellement traditionnel des équipes ministérielles, l'administration mexicaine travaillant sur la base du *spoil system*, AMLO entend revoir la structure de l'Etat au service de sa « transformation ». Cette ambition est particulièrement visible au sein du ministère des Finances. Ce dernier était devenu une place forte de l'élite technocratique formée dans les années 1970 et 1980[1], qui était parvenue à se maintenir malgré les alternances politiques. La nomination à sa tête d'un universitaire puis d'un ancien consultant de la Banque mondiale, sans liens avec les équipes antérieures, illustre cette volonté de changement. En second lieu, cette réingénierie vise à altérer le rapport de force existant entre le président et les gouverneurs des Etats. Ces derniers avaient été les grands gagnants du processus de décentralisation du pouvoir autrefois concentré *de facto* entre les mains du chef de l'exécutif. Pour éviter cela, une autorité unique représentant le gouvernement fédéral est nommée par le président dans chacun des trente-deux Etats de la fédération, et chargée d'entretenir le dialogue politique avec les gouverneurs. A l'image des préfets français, ces autorités ont la main sur l'ensemble des services administratifs de l'Etat, ce qui n'est pas sans créer des remous politiques, notamment lorsque ces représentants sont les anciens adversaires malheureux des gouverneurs élus.

Cette ambition de transformation des *politics* s'accompagne également d'une volonté de renouveau des *policies*. Pour AMLO, la plupart des politiques publiques mises en œuvre par les gouvernements du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) et du Parti action nationale (PAN) étaient non seulement « d'inspiration néolibérale » mais aussi dysfonctionnelles, en raison de leur multiplicité et de leur fragmentation. Il estime au contraire qu'il est nécessaire de réduire leur nombre pour les doter de budgets plus conséquents, et de changer leur nature

[1] Voir I. Rousseau, *¿ Una revolución silenciosa ? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, Mexico, Colegio de México, 2001.

afin d'augmenter leur impact par la voie de l'universalisation des bénéficiaires. De ce fait, de nombreux programmes élaborés par les gouvernements PRIistes et PANistes dans les années 1980-2010 sont abandonnés, y compris ceux ayant fait l'objet d'évaluations positives. Les politiques de transfert de cash conditionné[2], qui constituaient le cœur des politiques sociales des administrations antérieures, sont largement remodelées. Elles donnent lieu à de nouveaux programmes sociaux, largement inspirés de ceux qui avaient été mis en œuvre durant les années 2000, lorsqu'AMLO était maire de la ville de Mexico. Ils doivent constituer l'ossature de l'action gouvernementale pour les six prochaines années[3].

Un agenda législatif censé incarner la « quatrième transformation »

Le remaniement de ces programmes franchit facilement la haie du Parlement. En effet, le ras-le-bol des Mexicains vis-à-vis des administrations du PRI et du PAN s'est traduit par un raz-de-marée du Mouvement de régénération nationale (Morena, gauche), le parti présidentiel, lors des élections législatives de 2018. En l'espace de quelques années, Morena est devenue la première force politique nationale, disposant de la majorité à la Chambre des députés comme au Sénat et contrôlant plusieurs gouvernorats – y compris la ville stratégique de Mexico. Contrairement à Lula au Brésil, qui n'a cessé de ferrailler avec le Parlement afin de faire voter ses projets de loi, AMLO dispose des leviers nécessaires pour mener à bien son programme. Les réformes, y compris constitutionnelles, sont à portée de main. Dès lors, une série de projets de loi sont votés au pas de charge par les parlementaires. Une loi « d'austérité républicaine », diminuant les salaires des hauts fonctionnaires et instaurant une réduction des dépenses de fonctionnement au sein des ministères, a pour objectif de donner des gages à un électorat excédé par les révélations concernant le train de vie des politiques, ainsi que par la multiplication des scandales de corruption restés sans suite. Si cette réforme a un impact budgétaire limité, elle constitue désormais la pierre angulaire du discours de moralisation de la vie publique du gouvernement AMLO. Elle s'accompagne d'une réduction conséquente du personnel contractuel au sein de l'administration, ce qui provoque des tensions dans certains ministères et organismes publics, qui avaient largement fait appel à ce type de recrutements ces dernières années.

Par ailleurs, l'agenda de la sécurité s'impose de lui-même compte tenu de l'explosion de la violence dans le pays. Parallèlement à la mise en œuvre de programmes sociaux, censés représenter le volet préventif de la lutte contre le crime organisé, le gouvernement a obtenu la création d'une nouvelle force de lutte contre le crime organisé, la Garde nationale. Ce corps, composé dans un premier temps de près de quatre-vingt mille hommes, est censé répondre à l'urgence sécuritaire que connaît le pays. Toutefois, l'hémicycle a été le théâtre de débats enflammés concernant la pertinence de cette stratégie. En effet, la création d'un nouveau corps militarisé consolide la place prépondérante acquise par l'armée dans les tâches de sécurité

[2] Nous pensons notamment aux programmes Progresa-Oportunidades. Pour une évaluation de ces programmes, voir S. Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes : Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.

[3] Voir A. Ortega, « Lo que sabemos de los 25 proyectos prioritarios de López Obrado », *Expansión Política*, 9 août 2018.

publique, alors même que cette orientation s'est traduite par une explosion de la violence. L'inclusion de formations sur les droits de l'homme dans le curriculum de cours suivis par les nouvelles recrues ne suffit pas à apaiser les craintes des ONG et de l'opposition. Elles sont également très critiques vis-à-vis de la réforme de l'enseignement. La suppression des concours pour l'obtention des postes de professeurs des écoles, instaurés par le gouvernement d'Enrique Peña Nieto, remet les syndicats au centre du jeu politico-administratif lié à ce secteur, notamment le Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE). Pourtant, dans le même mouvement, une refonte de la loi du travail a modifié le mode de scrutin des dirigeants syndicaux. En imposant leur élection au suffrage universel direct, et en interdisant la possibilité pour ces derniers d'être réélus indéfiniment, le gouvernement a rompu avec la vieille tradition du « syndicalisme corporatiste »[4] de l'époque PRIiste. Cette mesure, accompagnée d'une augmentation soutenue du salaire minimum supérieure à l'inflation et de l'octroi du droit à la sécurité sociale aux femmes de ménage, est acceptée à contrecœur par l'élite politique et économique du pays, qui s'accommode difficilement de cette nouvelle réalité du pays dans laquelle elle ne dispose plus du même entregent qu'autrefois.

Les conférences de presse, axe fondamental de la communication gouvernementale

Afin de donner corps à cette ambition transformatrice, il ne suffit pas de réformer. Il faut également communiquer à ce sujet. AMLO en est pleinement conscient. C'est notamment grâce au succès de sa stratégie médiatique en tant que maire de Mexico qu'il a réussi à acquérir une dimension politique nationale. De ce fait, il s'emploie à rééditer cette démarche depuis le Palais national, siège de la présidence de la république. Cette stratégie passe par la tenue quotidienne de conférences de presse matinales, à une heure où l'actualité est rare. AMLO dialogue directement avec les journalistes pendant près de deux heures, avec le renfort des ministres concernés par les annonces du jour. Cet échange télévisuel et numérique permet à AMLO de fixer le cadre du débat médiatique (*agenda setting*), tout en donnant le point de vue du gouvernement sur les positions de l'opposition et de la presse concernant l'actualité du moment. Si cette stratégie de communication n'est pas nouvelle en Amérique latine[5], aucun président n'avait jusqu'alors fait le choix de lui accorder une telle importance. Les bons résultats des études d'opinion concernant l'image du président la confortent.

La « quatrième transformation » à l'épreuve des réalités

Toutefois, malgré le volontarisme affiché lors des « *mañaneras* », surnom donné par les médias mexicains à ces conférences de presse, la situation économique et sécuritaire a continué à se dégrader en 2019. Durant les neuf premiers mois de l'année, la croissance de l'économie

[4] Voir J. Aguilar García, *Historia de la CTM, 1936-1990. El movimiento obrero y el Estado mexicano* », Vol. 2, Mexico, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

[5] Voir E. Guevara, « "Téléprésidents" ou "média-activistes" de gauche ? Argentine, Brésil, Venezuela, Colombie », *in* O. Dabène (dir.), *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 105-144.

mexicaine a été nulle. Quatre cent quatre-vingt mille emplois formels ont été créés, ce qui représente à peine 63 % des emplois créés l'an passé à la même période. Le taux d'investissement public en infrastructures continue de chuter, et la consommation, qui était pourtant au cœur du discours d'AMLO durant la campagne électorale, a du plomb dans l'aile. La décision du président de stopper unilatéralement la construction du nouvel aéroport de la ville de Mexico, dont les travaux étaient bien engagés, a contribué à crisper les relations entre les milieux d'affaires et son gouvernement. Alors qu'il a déclaré ne pas vouloir engager une réforme fiscale, qui permettrait d'augmenter les recettes de l'Etat et de réduire la dépendance vis-à-vis de l'entreprise publique pétrolière Pemex (qui finance près du tiers du budget total de l'Etat), seule une augmentation de l'investissement privé permettra de stimuler la croissance et l'emploi. C'est dans cette perspective que les principales chambres patronales et le gouvernement ont lancé un « plan national d'infrastructures », censé pallier ce déficit d'investissements… à condition qu'il soit mis en œuvre. Car les maigres réserves budgétaires de l'exécutif ont été orientées vers le secteur énergétique public, qui fait l'objet d'une relance. La libération du secteur énergétique durant le mandat d'Enrique Peña Nieto a fragilisé les comptes de Pemex et de l'entreprise publique d'électricité CFE, au point de faire de Pemex l'entreprise la plus endettée du monde. A ce jour, les marchés financiers restent sceptiques concernant la nouvelle stratégie énergétique d'AMLO, d'autant plus que le volet développement durable y est largement marginalisé en raison de l'ouverture au privé de la plupart de ces industries (solaire, éolienne, biomasse).

Par ailleurs, la violence atteint des niveaux sans précédent. Tout porte à croire que l'année 2019 sera la plus violente de l'histoire mexicaine. Durant la campagne électorale, AMLO s'était engagé à revoir la stratégie de lutte contre le crime organisé, en modifiant les conditions d'engagement de l'armée et en s'attaquant aux causes de la violence (notamment le manque d'opportunités de travail et la corruption). Mais en dépit de la mise en œuvre de nouveaux programmes sociaux, le rôle de l'armée dans la lutte contre le crime organisé a été maintenu, voire renforcé. Pourtant, l'arrestation ratée du fils de Joaquín « el Chapo » Guzman à Culiacán et l'assassinat de la famille Le Barón ont mis en lumière la faillite de cette stratégie. Cette dernière a également ébranlé la relation bilatérale avec les Etats-Unis. Dans ce cadre, la ratification du nouveau traité de libre-échange nord-américain (T-MEC), essentiel pour attirer de nouveaux investissements étrangers au Mexique, est devenue l'objet des chantages de Donald Trump vis-à-vis du Mexique. Si au premier semestre 2019, ces derniers tournaient autour des flux migratoires centraméricains, la question de la sécurité et des frontières est revenue sur le devant de la scène en fin d'année. Dans ce contexte d'incertitudes renforcé par le lancement de la campagne présidentielle américaine, AMLO et son ministre des Affaires étrangères Marcelo Ebrard ont décidé d'esquiver autant que possible les invectives de Donald Trump, tout en essayant de marquer leur distance vis-à-vis de leur voisin du Nord, en accueillant solennellement l'ancien président bolivien Evo Morales. S'il est trop tôt pour savoir si cette dynamique internationale est durable, un éventuel retour du Mexique en tant que pays médiateur sur la scène régionale serait le bienvenu compte tenu de la polarisation et du manque de leadership qui caractérisent l'Amérique latine aujourd'hui.