



Faire parti(e) : construction et positionnement du PRD dans le système politique mexicain

Hélène Combes

► To cite this version:

Hélène Combes. Faire parti(e) : construction et positionnement du PRD dans le système politique mexicain. *Revue internationale de politique comparée*, 2005, 12 (3), pp.331 - 345. <10.3917/ripc.123.0331>. <hal-03582798>

HAL Id: hal-03582798

<https://sciencespo.hal.science/hal-03582798v1>

Submitted on 21 Feb 2022

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.



HAL Authorization

FAIRE PARTI(E) : CONSTRUCTION ET POSITIONNEMENT DU PRD DANS LE SYSTÈME POLITIQUE MEXICAIN

Hélène COMBES

Cet article cherche à comprendre le délicat positionnement du Parti de la révolution démocratique (PRD) dans le système politique mexicain ("faire partie") à travers l'étude de sa construction depuis 1989 ("faire parti") et l'analyse de la gestion municipale à Mexico (1997-2005). Ce travail vise aussi à éclairer la procédure de destitution engagée contre le maire de Mexico début 2005 et plus généralement à comprendre, à travers l'exemple mexicain, les défis à relever par les gauches latino-américaines à la sortie des transitions démocratiques.

Lors du premier trimestre 2005, la vie politique mexicaine s'est largement focalisée sur la procédure de destitution engagée contre le maire de Mexico, Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Ce dernier appartient au Parti de la révolution démocratique (PRD), parti de centre gauche né en 1989, membre de l'Internationale socialiste et du Forum de Sao Paulo. Andrés Manuel López Obrador, en tête dans les sondages pour la présidentielle de 2006, est accusé de ne pas avoir respecté une décision de justice : le gouvernement du District fédéral (GDF) a continué à construire une voie d'accès à un hôpital sur un terrain privé alors qu'un juge avait demandé l'arrêt de la construction. Le 7 avril 2005, la chambre des députés a levé l'immunité parlementaire d'AMLO. Cette procédure a déclenché un vaste mouvement citoyen : une manifestation a rassemblé près d'un million et demi de personnes à Mexico. La presse internationale, notamment étasunienne¹, condamne les risques de régression démocratique. Autant d'éléments qui poussent le gouvernement fédéral à interrompre les poursuites. Derrière cette tentative de destitution se pose la question de la place du PRD dans le système politique mexicain et, plus largement, se font jour des interrogations sur la consolidation et la qualification des partis de gauche en Amérique latine, souvent

1. Notamment dans le *Washington Post* et le *New York Time*.

taxés de populistes. En effet, derrière une question juridique mineure², c'est la place d'une gauche de gouvernement qui est en jeu et plus généralement la normalisation des règles du jeu démocratique.

On ne peut comprendre pleinement "l'affaire AMLO" et donc, comme nous le soutenons, les caractéristiques du système politique mexicain, sans retracer l'histoire du PRD, son mode de construction, sa place dans la transition mexicaine ainsi que ses relations avec les autres partis. Un autre élément fondamental est la gestion de Mexico. La popularité des politiques menées par AMLO fait de lui un adversaire dangereux pour les deux autres principaux partis³ qui ont établi une certaine coopération au cours des années de transition. Or ces dernières années, en Amérique latine, des gestions innovantes des grandes de ville ont été des tremplins pour les partis de gauche vers la conquête de la présidence.

Cet article cherchera à comprendre le délicat positionnement du PRD dans le système politique mexicain ("faire partie" ?) à travers l'étude de la construction du PRD ("faire parti") et l'analyse de la gestion municipale à Mexico.

Les dynamiques de la construction d'un front de gauche

Le Parti de la révolution démocratique (PRD) a émergé, à la fin des années 1980, d'un processus de convergence entre plusieurs petits partis de gauche, des mouvements sociaux⁴, des organisations sociales (associations) nées de la cristallisation de ces derniers et le Courant démocratique (CD) du PRI. La campagne présidentielle de 1988 a créé un contexte favorable à la rencontre de ces quatre types d'acteurs qui, sous des formes certes différentes, partageaient des préoccupations et des objectifs communs pour la lutte pour la démocratie et pour un corpus d'idéaux de gauche. Ainsi est né le Front démocratique national (FDN), dirigé par Cuauhtémoc Cárdenas. Lors des résultats de l'élection présidentielle, alors que ce dernier était en tête, le système informatique est tombé en panne. Une fois celui-ci réparé, c'est le candidat du PRI, Carlos Salinas de Gortari, qui a été donné vainqueur. La fraude – ou ce qui est vécu comme tel par les partisans de Cárdenas – a provoqué, par réaction, une résistance civique de grande envergure. Ce mouvement a con-

2. Des juristes n'appartenant pas au milieu partisan du PRD et s'étant intéressés au fond de l'affaire ont souligné le caractère absurde, d'un point de vue juridique, de la démarche engagée contre AMLO. ROLDÁN XOPA J., *Le desafío de AMLO. ¿Que es la legalidad?*, Mexico, Huber editor, 2004.

3. Le Parti action nationale (PAN) à la tête du pays depuis 2000 et le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) au pouvoir de 1928 à 2000.

4. Voir la définition de mouvements sociaux de F. Chazel : CHAZEL F., (dir.), *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF, 1993, p. 270.

tribué à l'accélération du rassemblement de la gauche mexicaine initié depuis le milieu des années 1980⁵. Le PRD est né en 1989.

Des cadres formés dans la politique contestataire

Dans les documents officiels, si la direction du PRD valorise l'apport des partis de gauche et du Courant démocratique à l'édifice partisan, elle a à l'inverse tendance à circonscrire le rôle des mouvements sociaux et des associations à Mexico. Le Parti socialiste unifié du Mexique a offert au PRD sa structure partisane, son registre légal comme parti et son siège national. Ce même parti et d'autres partis de gauche lui ont apporté leurs cadres dont beaucoup ont déjà été parlementaires au cours des années 1980. Enfin, le Courant démocratique du PRI a fourni, quant à lui, les principaux dirigeants : Cuauhtémoc Cárdenas⁶, Andrés Manuel López Obrador, avec leurs expériences de hauts fonctionnaires. Aussi les organisations sociales sont-elles présentées comme un acteur d'amplitude secondaire dans la création du PRD bien qu'ayant apporté un nombre conséquent de militants⁷. Qu'en est-il exactement de l'apport des différentes composantes ? Où militaient ceux qui sont au début des années 2000 les cadres du PRD ? Les apports partisans sont multiples comme en atteste le Tableau 1.

Tableau 1 : Origines militantes des dirigeants locaux et régionaux du PRD

Autres partis	Mouvements sociaux/ organisations sociales	Syndicats	ONG	Contexte électoral	Aucun militantisme avant l'entrée au PRD
30 %	27 %	8 %	6 %	10 %	22 %

(n = 263). Source : enquête de l'auteur lors du congrès de Zacatecas, 2001. Le total des pourcentages est supérieur à 100, les personnes interrogées ayant pu donner plusieurs réponses.

Selon notre enquête, 30 % des dirigeants (nationaux, régionaux et locaux) du PRD sont entrés dans ce parti suite à leur militantisme dans un autre parti, 27 % suite à leur militantisme dans une organisation sociale ou un mouvement social, 8 % suite à leur militantisme dans un syndicat, 6 % suite à leur militantisme dans une ONG. 10 % ont adhéré au PRD dans un contexte électoral, lors d'une campagne électorale ou d'un mouvement

5. CARR B., *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Mexico, Era, 1996.

6. Cuauhtémoc Cárdenas est le fils du président de la République Lázaro Cárdenas (1934-1940) resté très populaire pour les réformes agraires et les nationalisations réalisées sous son mandat.

7. BRUHN K., *Taking on Goliath. The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 207-227.

post-électoral. Enfin, 22 % déclarent ne jamais avoir milité auparavant et être entrés au PRD par l'intermédiaire d'un proche ou d'un ami. Les organisations non partisans constituent donc la première filière de recrutement au sein du PRD⁸, devançant le militantisme partisan (notamment les partis qui ont fusionné dans le PRD).

Les trajectoires des cadres du PRD s'inscrivent dans les cycles de mobilisations⁹ qui ont animé la vie politique mexicaine depuis les années 1960. Une première génération militante a été formée dans les mouvements antifraude des années 1960 dans les États du Guerrero et de San Luis Potosí, dans les frondes contre le syndicalisme officiel et surtout dans le Mouvement de libération nationale. Ce dernier, rassemblé autour de l'ancien président Lazaro Cárdenas, sous couvert d'un appui à la révolution cubaine, cherchait à remettre en cause le monopole du PRI sur la vie politique mexicaine. Une seconde génération de cadres est entrée en militantisme dans la période qui a précédé ou suivi mai 1968. Nombre d'entre eux ont ensuite alimenté l'important mouvement paysan des années 1970 et parfois les quelques groupes de guérillas sporadiques¹⁰. D'autres sont venus renforcer les effectifs du Parti communiste mexicain, du Parti mexicain des travailleurs – parti marxiste et nationaliste revendiquant l'héritage de la révolution mexicaine – ou encore du Parti révolutionnaire des travailleurs, les deux derniers nés dans la première moitié des années 1970. Une troisième génération a participé à l'émergence de coordinations indépendantes, syndicales mais aussi féministes ou en faveur du logement, à la fin des années 1970, coordinations qui en 1982 et 1983 ont été les moteurs d'un vaste mouvement contre un plan économique d'austérité. Lors du tremblement de terre de 1985, ce sont ces mêmes militants qui sont intervenus pour aider les sinistrés à s'organiser contre le gouvernement et ont fait un travail de politisation de populations modestes qui a fourni au PRD le plus fort de ses bases dans la capitale. Une quatrième génération est entrée en militantisme avec le mouvement étudiant de 1986, première mobilisation étudiante depuis 1968. Au cours des années 1990, plusieurs mouvements importants ont entretenu des liens à la fois étroits et complexes avec le PRD, comme le mouvement zapatiste ou le mouvement des endettés – *El Barzón* – ou bien ont été profondément intriqués au PRD, comme le mouvement contre les fraudes électorales.

8. En effet, 39 % de dirigeants du PRD affirment être entrés au PRD par le biais de leur militantisme dans une organisation sociale, un mouvement social, un syndicat ou une ONG.

9. CRAIG A. and FOWERAKER J., (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Colo., Boulder, 1990 ; FOWERAKER J. and LANDMAN T., *Citizenship Rights and Social Movements. A Comparative Statistical Analysis*, New York, Oxford University Press, 1997.

10. Ainsi par exemple, 76 % des cadres du PRD en âge de militer entre 1968 et 1977 appartenaient au mouvement étudiant et 21 % au mouvement paysan.

De la formation des cadres, des savoir-faire et aussi des militants en mesure de mobiliser ont découlé les choix de stratégies pendant la transition, entre 1988 et 2000. Les dirigeants issus d'une culture contestataire ont défendu en interne la mobilisation contre le régime en place plutôt que la négociation. Ils ont trouvé en cela un allié dans la figure de Cuauhtémoc Cárdenas. Pour Jean-François Prud'homme, le choix d'une stratégie de mobilisation s'inscrit directement dans cette logique : au "parti-mouvement articulé autour de la figure charismatique de Cuauhtémoc Cárdenas correspond une stratégie de confrontation (...)"¹¹. La mobilisation a favorisé l'établissement d'un lien direct entre le dirigeant et les militants du PRD et plus généralement a fait en partie du PRD une exception en période de transition démocratique. Alors que la majorité des partis de gauche en Amérique latine a appelé, en période de transition à une démobilisation¹², le PRD a opté pour la mobilisation. Ce choix l'a placé en partie en marge des négociations officielles même si un autre courant interne favorable à la négociation s'y est joint cependant. Néanmoins le PRD n'est pas apparu comme un interlocuteur à part entière pour le PRI et le PAN. Ce phénomène a été accentué par la situation dans certains États de la fédération, principaux bastions électoraux du PRD (Michoacán, Guerrero et dans une moindre mesure Oaxaca et Puebla). Dans ces États, les années 1990 ont été ponctuées de conflits post-électoraux endémiques, le PRD dénonçant de manière récurrente les fraudes électorales. Ces conflits électoraux se sont soldés par de nombreux morts parmi les militants du PRD¹³.

Les mouvements sociaux et les associations ont fourni des militants et des cadres au PRD. Ils ont aussi été fondamentaux dans le processus de fabrique partisane, c'est-à-dire dans les processus de production matériels, humains et symboliques, dans tous les bricolages qui contribuent à confectionner, à produire ou plus modestement à façonner ce que l'on nomme un parti politique. C'est donc au cours de ces cycles que se sont politisés et sont entrés en militantisme ceux qui étaient au début des années 2000 les cadres du PRD. La construction du PRD n'est pas dissociable des trajectoires militantes sur le long terme de ceux qui y participent. L'engagement dans le PRD et le positionnement de ce dernier dans le système politique, au cours des années 1990, ne peut pleinement être appréhendé sous ses différentes facettes qu'à condition de le replacer dans les mutations du militantisme de gauche des trente dernières années au Mexique.

11. PRUD'HOMME J.F., *El PRD : su vida interna y sus elecciones estratégicas*, División de Estudios Políticos del CIDE, Mexico, n° 39, 1996.

12. Le cas le plus notable est celui du Parti pour la démocratie (PPD) au Chili.

13. Plus de 600 militants du PRD ont été tués entre 1989 et 2000. SCHATZ S., "A Difficult Birth : Dissent, Opposition, and Murder in the Rise of Mexico's Partido de la Revolución Democrática (PRD)", *Political Opportunities, Social Movements, and Democratization*, n° 23, 2001, pp. 255-296.

Construction par agrégation spontanée

Angelo Panebianco évoque deux modalités de construction organisationnelle des partis politiques : la construction par pénétration territoriale et la construction par diffusion territoriale¹⁴. Dans le premier cas, un “centre” stimule, dirige ou contre le développement de la “périphérie”, c’est-à-dire la construction des groupes locaux et intermédiaires du parti. Dans le second cas, le développement se produit par “génération spontanée” : des élites locales constituent d’abord les groupes locaux du parti et seulement ensuite s’intègrent à une organisation nationale. Dans le cas du PRD, comment s’est effectuée la construction de l’appareil partisan ?

Dans chaque État de la fédération, les différentes organisations politiques ont participé à la construction du PRD à la mesure de leur implantation très différentielle sur l’ensemble du territoire. Les petits partis de gauche ont leur bastion : le PMT à Veracruz ; la fraction du PMS venant du PCM dans certains centres industriels ; l’Association civique nationale révolutionnaire – groupe issu d’une guérilla – dans certaines parties du Guerrero ; la Confédération ouvrière, paysanne et étudiante de l’Isthme (COCEI) sur la côte de Oaxaca ; le Courant démocratique sorti du PRI au Michoacán ; les organisations du Mouvement urbain, populaires à Mexico et dans les grands centres urbains ; etc. Chacun apporte donc sa pierre à la construction de l’édifice partisan ; apport unique dans certains États mais souvent apports concurrents.

Au terme de *diffusion territoriale*, nous préférons celui d’*agrégation territoriale*, les leaderships et les groupes ne naissant pas spontanément mais préexistant à l’avènement du PRD. Comment se déroule alors ce processus d’*intégration territoriale* ? La construction partisane à travers la fusion des différentes organisations ne se fait pas sans conflits.

Tableau 2 : Incorporation des différentes tendances partisans ayant participé à la fondation du PRD par États fédérés 1989-1991

Type d’incorporation	États avec une intégration sans difficultés signalées	États avec difficultés ponctuelles et/ou locales	États avec de grandes difficultés	États sans intégration
% d’états	50 %	20 %	10 %	20 %

Source : tableau élaboré par Hélène Combes.

14. PANEBIANCO A., *Modelos de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 110

D'après le Tableau 2, établi à partir de sources internes au PRD, on peut déterminer que l'intégration territoriale s'est passée sans difficultés dans 50 % des États fédérés, que dans 20 % ont existé des difficultés ponctuelles ou locales, que dans 10 % des États il a existé de grandes difficultés et enfin que dans 20 % des États certains groupes phares de la gauche, possédant des bastions locaux, ne se sont pas intégrés.

Le PRD s'est construit, à l'échelle régionale, dans la douleur, comme l'explique un cadre du PRD à Mexico : "Nous avons payé le prix de la confluence entre différents secteurs. Imagine ! [Il y avait] dans le récipient du mixeur, un mélange de piments, ails, oignon... Nous avons payé le prix de ce mélange par de l'instabilité, de la défiance. Ce n'était pas seulement une question de volonté... 'On est tous avec Cuauhtemoc ; Cuauhtemoc est le chef et alors nous sommes tous frères...' Mais bon dans l'activité de tous les jours, là il n'y avait pas Cárdenas mais le bonhomme qui vient du PRI et avec qui il y a trois mois je me battais et qui est maintenant 'compagnon' de parti. Ou dans le même parti les trotskistes, les maoïstes, les stalinien. Évidemment, cela ne pouvait pas se passer sans heurts¹⁵."

Dans de nombreux États, les membres du *comité de promotion* – instance de construction du parti à l'échelle locale – ont été choisis dans les organisations sociales (*Colons*, syndicats, paysans). Les comités s'appuyaient aussi sur différents types d'organisations politiques comme en atteste le Tableau 3.

Tableau 3 : Comités promoteurs du PRD à l'échelle régionale s'appuyant sur des organisations politiques autres que celles ayant formé le PRD pour impulser la structure locale du parti

Syndicats	Associations/ organisations sociales	Mouvement social
62 %	100 %	62 %

Source : tableau élaboré par Hélène Combes à partir du dépouillement de sources internes.

Ainsi, il ressort du dépouillement de sources internes que, au début des années 1990, 62 % des comités promoteurs régionaux se sont appuyés localement sur un syndicat pour la construction du parti. Dans plus de 80 % des cas, il s'agissait d'un syndicat enseignant. Au Michoacán et au Guerrero, la construction du PRD a coïncidé avec un mouvement enseignant dont les demandes se concentraient sur l'augmentation de salaire et la liberté syndicale.

15. Série d'entretiens avec Agustín Guerrero, secrétaire général du PRD-DF, bureau du PRD-DF, mai 2000.

Ce mouvement continue à fournir des cadres aux PRD : 1/3 des dirigeants actuels locaux et nationaux du Guerrero interrogés lors de notre enquête au congrès de Zacatecas appartiennent ou ont appartenu à un syndicat enseignant ; au Chiapas ce chiffre s'élève à la moitié et dans le cas de Oaxaca tous les dirigeants interrogés appartiennent ou ont appartenu à un syndicat enseignant.

Dans tous les États de la fédération, le PRD a été en relation avec des organisations sociales, des associations, au moment de sa fondation. Dans 77 % des cas, le PRD dit s'être appuyé sur des organisations paysannes et dans 46 % sur des organisations urbaines (associations de lutte pour le logement, etc.). Enfin, dans 62 % des cas, la construction du PRD a coïncidé et s'est nourrie, d'après les membres des comités promoteurs, d'une organisation de mouvement social.

Les dirigeants de mouvements sociaux, d'organisations sociales ou de syndicats ont composé une part essentielle des troupes de dirigeants du PRD. Ils ont entraîné dans leur sillage leurs militants qui, à l'échelle locale et régionale, individuellement ou collectivement, ont contribué à bâtir le PRD. La construction du PRD par *agrégation territoriale* a concouru à créer un parti reposant sur des sous-groupes autonomes et souvent concurrents, rendant la structure territoriale instable et sujette aux conflits. Depuis la fondation du PRD, les difficultés de pérennisation de cette dernière ont été accentuées par la répression du régime, qui visait les activités routinières des comités du PRD. À l'échelle des dirigeants, cette répression s'est en revanche avérée être un facteur de cohésion. Quoi qu'il en soit, les difficultés dans la mise en place de la structure territoriale ont débouché sur un renforcement du dirigeant comme facteur d'unité du parti et des organisations sociales pour l'encadrement des militants.

Pour Panebianco "la distribution des cartes" dans la première phase de vie d'un parti est décisive. Cette dernière peut exercer une influence à des décennies de distance. La modalité de création du PRD par *agrégation territoriale* et *spontanée* autour de dirigeants venant de mouvements sociaux explique la multiplication des conflits, qui ont fini par devenir un mode routinier de fonctionnement, ainsi que les difficultés de pérennisation des structures partisans. Cela explique aussi le recours aux mobilisations et le mode de positionnement dans l'espace politique au cours de la transition mexicaine.

Montrer comment le PRD s'est construit a permis d'éclairer plus généralement sa place dans le système politique mexicain. La gestion des capitales ou des métropoles pèse particulièrement, en Amérique latine, sur la redéfinition des rapports de forces politiques nationaux, par exemple au Brésil ou en Uruguay. Dans le cas mexicain, quel est l'impact de la victoire du PRD à Mexico ?

Gestion de la capitale et impact sur la place du PRD dans le système politique mexicain¹⁶

À partir de 1997, le PRD a commencé à remporter des victoires électorales significatives : Mexico mais aussi des villes importantes de la zone métropolitaine comme Nezahualcóyotl et Texcoco. Puis à partir de 1998, des postes de gouverneur (Tlaxala, Zacatecas, Baja California Sur, puis Michoacán et Guerrero). Ces victoires électorales s'expliquent par plusieurs types de facteurs. Tout d'abord l'amélioration de la compétition électorale avec la *citoyennisation* de l'Institut fédéral électoral (IFE)¹⁷. Le PRD a choisi aussi de faire des alliances avec des dirigeants dissidents de la gauche du PRI bien implantés dans leurs États. À partir de 1996, il a opté par ailleurs pour la mise en place de primaires et d'élections ouvertes, réalisées dans l'espace public, et auxquelles tout citoyen mexicain peut participer¹⁸, ce qui favorise la participation militante mais aussi les mobilisations clientélistes. Enfin, l'enracinement social du PRD, *via* des mouvements sociaux et des associations, comme dans le cas du PT brésilien, a constitué une réserve militante, mobilisée dans les périodes de campagne électorale qui a fortement contribué au succès du PRD.

Le PRD a gagné la mairie de Mexico à deux reprises. La première fois en 1997 avec Cuauhtémoc Cárdenas puis en 2000 avec AMLO. Les conditions d'exercice sont fort différentes, les réalisations et l'impact à la fois sur le parti et sur son positionnement dans l'espace politique également. Dans cette deuxième partie, il s'agit à la fois d'analyser la gestion du PRD à Mexico, de montrer comment la formation du PRD a façonné les choix d'action publique. Au-delà, il s'agit aussi de comprendre comment la place du PRD dans le système politique depuis le début de la transition pèse sur son exercice du pouvoir.

Le mandat de Cárdenas

Sous le premier mandat du PRD, Mexico-District fédéral (DF), quatrième ville du monde, a vécu une période de transition. Le premier mandat électif du maire de Mexico depuis 1928 a été réduit à une période de 3 ans (il sera par la suite de 6 ans). Certains domaines de l'action publique sont restés entre les mains de l'administration fédérale, et la sécurité – question straté-

16. Cette partie repose sur le dépouillement de sources internes au GDF sur la période 1997-2005.

17. L'IFE prend en charge l'organisation des élections au niveau national. À partir de 1996, ses 9 conseillers sont élus par le chambre des députés avec une majorité des 2/3 et sont choisis parmi des personnes de la société civile.

18. COMBES H., "Élections internes et transition démocratique", *Problèmes d'Amérique latine*, n° 54, 2004, pp. 53-74.

gique dans une des villes les plus violentes d'Amérique latine – constitue une compétence partagée entre le maire et le président de la République. De plus, l'action de Cárdenas s'est développée dans les cadres de l'ancienne administration fortement marquée par un système corporatiste. D'ailleurs, les volontés de réformes de l'équipe municipale se sont heurtées aussi à la résistance d'acteurs dont l'action s'est déployée dans le cadre du système corporatiste, qu'ils soient externes ou membres de l'administration. Ainsi, la principale activité manifestante sous le mandat de Cárdenas est venue des organisations pour le logement appartenant au PRI et du syndicat unique des travailleurs du gouvernement du District fédéral – intégré dans le système corporatiste priiste – qui, par exemple, s'est mis en grève contre les opérations anticorruption de la nouvelle majorité municipale¹⁹. Lors du premier mandat du PRD, l'action publique a aussi été entravée par la limitation du budget par le Congrès de l'Union. Le PRD a pâti de ne pas avoir d'allié institutionnel au sein du Congrès.

Par ailleurs, le premier mandat du PRD a été marqué par une fragmentation de l'action publique. Cárdenas a choisi la diversité dans son équipe municipale, où ont été intégrées les diverses composantes du PRD et aussi plus largement des personnalités s'étant illustrées dans la haute fonction publique ou des universitaires. Au sein de cette équipe municipale, la définition des priorités gouvernementales et des solutions à apporter ne faisait pas consensus. Plusieurs référentiels de politiques publiques se sont superposés et sont parfois entrés en concurrence. Quelques domaines ont fait l'objet d'un accord global ou ont été entre les mains d'un même courant permettant ainsi une politique cohérente. Le GDF a mené ainsi une lutte contre la corruption, notamment des programmes d'"assainissement" des corps de police, mais aussi dans l'administration²⁰. Par ailleurs, une politique culturelle ambitieuse et réussie a proposé des activités culturelles gratuites dans les espaces publics. Cette politique s'est inscrite plus largement dans la volonté de refaire des espaces publics des espaces citoyens. La politique sociale, quant à elle, entre valorisation des minorités et politique de proximité a été particulièrement atomisée, avec une multiplicité de programmes très ponctuels et parfois qui se sont chevauchés sans être coordonnés.

Finalement la plus grande limitation de ce premier mandat a été son caractère éphémère et le poids de l'enjeu présidentiel de 2000. De 1997 à 1999, Cárdenas a été sous la loupe de médias hostiles – soit médias d'État

19. COMBES H., "De la rue au palais municipal. La gestion des conflits sociaux par le Parti de la révolution démocratique à Mexico. 1997-1998", *Cahiers des Amériques latines*, Paris, n° 33, 2000, pp. 153-172.

20. WARD P. and DURDEN E., "Government and Democracy in Mexico's Federal District, 1997-2001 : Cárdenas, the PRD and the Curate Egg", *Bulletin of Latin American Research*, Vol.21, n° 1, January 2002, pp. 1-39.

soit médias privatisés dans des conditions troubles au début des années 1990 – qui ont critiqué quotidiennement son action et l’ont rendue coupable du moindre incident dans cette ville de 8 millions d’administrés : inondation d’une rue, accidents de la circulation, questions d’insécurité, etc. Autant d’éléments qui ont pesé sur l’élection présidentielle où Cárdenas a réalisé un piètre score (16,5 % des votes) et n’est arrivé qu’en troisième position.

Des politiques sociales ou populistes ?

En 2000, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a représenté le PRD lors des élections municipales à Mexico et a pris la tête du GDF. Issu du PRI et membre fondateur du PRD, AMLO s’est radicalisé au début des années 90 durant les conflits post-électorales dans son État d’origine, le Tabasco, où notamment il a bloqué des puits de pétrole. En 1996, il a remporté la présidence du PRD. En tant que maire de Mexico, entre 2000 et 2003, AMLO n’a pas bénéficié de la majorité à l’assemblée locale mais l’a reconquise lors des élections législatives locales de 2003.

Depuis 2000, le gouvernement d’AMLO développe quelques mesures phares. Il a lancé un programme de création de lycées – 16 lycées dans 12 arrondissements (sur 16) – ainsi qu’une université. Cette dernière est implantée dans plusieurs quartiers populaires de Mexico et contrairement aux autres universités publiques ne sélectionne pas ses étudiants sur concours mais procède à un tirage au sort devant notaire, moyen de garantir l’accès des secteurs populaires à l’éducation supérieure. L’élargissement conséquent de l’offre éducative répond aux demandes de plusieurs mouvements lycéens et étudiants au cours des années 1990. Par exemple, en 1996, à Iztapalapa, arrondissement le plus pauvre de Mexico, des familles avaient occupé une prison de femmes – la prison de Santa Martha – et demandé sa transformation en lycée. Cet endroit est devenu le premier lycée du GDF et, dans la même logique, les autres lycées sont implantés dans des zones marginalisées connaissant une très faible couverture éducative.

Autre mesure phare : la création d’une retraite universelle pour les personnes âgées. Toute personne de plus de soixante-dix ans, quel que soit son revenu, peut demander une “bourse pour personne âgée”. Au Mexique, les retraites modiques permettent rarement aux personnes âgées de vivre sans un appui de leur famille ou une activité professionnelle complémentaire. Dans la pratique, le programme n’a pas été développé dans tous les quartiers. 352.000 personnes en bénéficient, essentiellement dans les arrondissements les plus pauvres puisque, d’après nos calculs, 32 % des bénéficiaires vivent dans les arrondissements de Iztapalapa et Gustavo A. Madero, les deux plus pauvres de la capitale. Dans un premier temps les “bourses” étaient

données en liquide aux personnes âgées puis, pour des raisons liées à l'insécurité – plusieurs personnes âgées ont été assassinées pour leur voler leur bourse –, “le service d'équité et de développement social” a opté pour une carte de paiement. Cette dernière permet aux personnes âgées de recevoir un peu plus de la moitié d'un salaire minimum.

Cette mesure a soulevé de très nombreuses critiques. Elle fut taxée d'irresponsabilité politique étant donné son coût ainsi que de pratique populiste et clientéliste. Le caractère universel de cette retraite constitue un certain garde-fou aux pratiques clientélistes, ces dernières, au Mexique, s'étant traditionnellement développées au cours des années 1990 dans le choix ciblé de populations. Quant au coût, il semble être couvert sans grande difficulté grâce à une réduction du montant des salaires des hauts fonctionnaires, point sur lequel nous reviendrons plus avant. En revanche, ce programme n'a pas été entériné par la voie législative et s'il est à la charge du ministère local du Développement social, il reste cependant fortement associé à la figure du maire qui a fait des conditions de vie des personnes âgées un combat quasi personnel. D'où les critiques de ses opposants qui considèrent que ce programme est très fortement électoraliste. Il est cependant à noter que, dans cette perspective, les jeunes, majoritaires dans la société mexicaine, auraient été une population bien plus porteuse.

Ce programme de justice redistributive, de par sa popularité et le succès rencontré, a connu un phénomène de contagion et a été mis en place par plusieurs gouverneurs perredistes ou non perredistes. Les polémiques qu'il a suscitées soulèvent aussi le vaste débat de l'utilisation du terme “populisme”, à l'heure actuelle employé dans certains pays d'Amérique latine pour discréditer les positions ou les mesures prises par la gauche, phénomène particulièrement net au Mexique.

Les quelques politiques présentées ici, vues par certains comme de véritables avancées sociales et par d'autres comme des mesures populistes, ont contribué à propulser AMLO sur la scène politique nationale. Depuis 2003, il s'impose comme le candidat naturel du PRD et caracole en tête des sondages pour la présidentielle de 2006. C'est dans ce contexte que le PRD est touché aujourd'hui par une “série de scandales politiques”, dans la continuité desquels s'inscrit la procédure de destitution lancée contre AMLO. Nous souhaitons montrer comment ceci s'inscrit dans le prolongement de la place du PRD au sein du système politique mexicain.

Scandales politiques et destitution

Au printemps 2004, une vidéocassette du responsable des finances du GDF en train de jouer d'importantes sommes d'argent à Las Vegas est diffusée

sur une chaîne de télévision. Cette image tranche avec celle du gouvernement travailleur et proche des défavorisés véhiculée par AMLO. De plus, cette vidéo fait vite peser sur le responsable des finances des suspicions de détournement de fonds. Le bras droit d'AMLO – René Bejarano – participe alors à une émission de télévision à forte audience pour défendre l'honnêteté du fonctionnaire du GDF. Ce moment est choisi par le présentateur pour diffuser en direct une nouvelle vidéo où l'on voit René Bejarano en personne recevoir de l'argent d'un chef d'entreprise argentin au passé trouble et alors proche du PRD, essentiellement pour des raisons relevant de sa vie privée. René Bejarano remplit une valise et, celle-ci étant trop petite, bourre ses poches de billets. On apprendra que René Bejarano, alors chef de campagne de AMLO, a reçu environ 350.000 pesos (un peu plus de 26.000 euros) et que cet argent n'a pas été déclaré comme frais de campagne.

Cette anecdote peut apparaître comme un signe de maturité de la démocratie mexicaine, ouvrant un débat sain sur le financement illégal des campagnes. Mais s'agit-il bien de cela ? La force des images confère un retentissement immense qui sera utilisé par les adversaires du PRD et plus généralement par tous les groupes hostiles – notamment économiques – à AMLO. Ainsi ce scandale n'ouvre pas un débat plus large sur les détournements de plusieurs millions de pesos de la compagnie nationale Pemex pour le candidat du PRI ou sur le financement illégal de la campagne de Vicente Fox par des entreprises étatsuniennes, s'élevant à plusieurs millions de dollars. Les sommes engagées dans le cas du PRD semblent presque modiques au regard de celles en jeu dans le cas des autres partis. Pourtant, René Bejarano est un des rares à écoper de prison ferme ; les autres partis ont été condamnés à payer à l'Institut Fédéral Électoral une forte amende.

Ces "scandales" éclairent en fait le fonctionnement de la nouvelle démocratie mexicaine, les fragiles alliances entre le PRI et le PAN dans leur tentative de mettre en place un bipartisme et la place du PRD dans cette reconfiguration. AMLO est présenté par nombre de ces opposants comme un Hugo Chávez mexicain. Son style politique, ses appels au peuple et aussi ses politiques sociales sont comparés à ceux du président vénézuélien. Jorge Castañeda, ancien ministre des Affaires étrangères, déclare qu'il faut se débarrasser de AMLO par tous les moyens ("las buenas o las malas" – littéralement par "les bons ou les mauvais" moyens). Dans une stratégie d'évincement, faire échec à AMLO semble justifier tous les moyens utilisés et cela même si l'État de droit est remis en cause. Pour ce faire, le PRI et le PAN font alliance. Si bien que certains analystes politiques ont pu parler d'une dérive vers un "coup d'État préventif".

C'est dans ce contexte démocratique dégradé que s'ouvre une autre affaire qui secoue la vie politique mexicaine : la procédure de destitution contre AMLO, décrite en introduction. Sans s'intéresser aux fonctionnaires

intermédiaires, la justice a lancé une procédure directement contre AMLO. Une majorité formée par l'ensemble des députés du PAN et par une partie des députés du PRI a voté la levée de l'immunité parlementaire de AMLO, ce qui a permis d'ouvrir la procédure juridique. L'enjeu est de taille : s'il est sous le coup de poursuites, il perdra ces droits politiques et ne pourra pas se présenter aux prochaines élections présidentielles.

Un mouvement civique de grande ampleur s'est déclenché. Des comités de soutien ont été créés dans tout le pays mais aussi dans les principales capitales étrangères où des expatriés organisent des actes de dénonciation. Des réseaux liés à la lutte contre les fraudes électorales sont réactivés et reconvertis. Le 24 avril 2005, un million de personnes participe à une manifestation à Mexico. Dans un climat quasi insurrectionnel, AMLO lance un appel au calme. Le procureur de justice est acculé à la démission et le président Vicente Fox demande personnellement que la procédure soit suspendue. AMLO appelle à la démobilisation. S'instaure alors un fragile équilibre.

“L'affaire AMLO” s'inscrit dans la volonté de ses adversaires politiques d'endiguer un référentiel redistributif qu'ils présentent comme populiste. Intervenant à l'échelle locale, le changement de référentiel ne se heurte pas à des contraintes internationales mais plutôt aux oppositions d'acteurs politiques nationaux et aussi, bien que moins clairement, d'acteurs économiques²¹. Ce phénomène est accentué par le fait que, dans le cas de plusieurs pays latino-américains, la gestion de la capitale par des partis de gauche s'est transformée en tremplin pour la conquête de la présidence.

Conclusion

La procédure de destitution contre le maire de Mexico s'inscrit dans la difficile intégration du PRD dans le système politique mexicain. En premier lieu, cette difficulté se comprend à travers l'étude de son mode de construction (“faire parti”) : le PRD a eu comme principaux alliés des mouvements sociaux. Cela s'explique à la fois par l'origine et le multi-positionnement d'une grande proportion de ses dirigeants ainsi que par la nature du leadership de Cárdenas. Dans la première phase de la transition, le PRD a donc opté pour la mobilisation plutôt que pour la négociation, contrairement à l'autre parti d'opposition, le Parti action nationale. Dans les processus institutionnels, au cours des années 1990, le PRD s'est donc trouvé en partie marginalisé (ne pas “faire partie”) de la définition des règles du jeu par les deux autres principaux partis, parfois à ses dépens, parfois par sa volonté

21. Un certain nombre de déclarations laissent penser que aussi bien le PRI et le PAN s'attendaient à bénéficier d'un appui international dans leur “croisade contre le populisme”, ce qui ne fut pas le cas ou de manière discrète.

propre. De plus, ces derniers, en filigrane, ont évoqué leur velléité de construire un système politique bipartisan, garantie, à leurs yeux, d'une démocratie stable. Le PRD apparaît, en cela, comme un grain dans l'engrenage de la construction du système politique mexicain : de l'élimination physique de militants et même de candidats locaux, des années 1990, on est passé en 2005 à la tentative d'élimination "légale" du candidat à la présidentielle²². Pour ce faire, la "bonne cause" de la lutte contre le populisme a été brandie et la gestion du PRD à Mexico sévèrement condamnée par ses adversaires politiques et les faiseurs d'opinion. "Le peuple", quant à lui, très favorable au candidat de gauche, se serait laissé séduire par les sirènes du populisme.

Le cas du PRD pose plus largement le problème de la viabilité d'une gauche latino-américaine mettant en œuvre des mesures sociales et redistributives, aux prises avec des marges de manœuvre restreintes, notamment pour des raisons fiscales, confrontée à des médias hostiles souvent entre les mains de groupes économiques puissants et à des lobbies persuasifs. Une gauche aussi confrontée à ses propres démons et pour qui des politiques populaires pourraient se transformer en vieilles politiques populistes.

22. À l'instar de Jorge Cadena Roa, on peut parler d'une démocratie sélective. CADENA ROA J., "State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico Transition to Democracy", in GOLSTONE J., (ed.), *State, Parties and Social Movements*, Cambridge University Press, 2003, p. 135.