



HAL
open science

“ Du sang et des têtes ” ou “ Des maisons, des voitures et de l’argent liquide ” ?

Romain Busnel, Hélène Combes

► To cite this version:

Romain Busnel, Hélène Combes. “ Du sang et des têtes ” ou “ Des maisons, des voitures et de l’argent liquide ” ?. Cultures & conflits, 2024, 2024/1 (131-132), pp.25-46. 10.4000/11x99 . hal-04684282

HAL Id: hal-04684282

<https://sciencespo.hal.science/hal-04684282v1>

Submitted on 9 Jan 2025

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

« Du sang et des têtes » ou « Des maisons, des voitures et de l'argent liquide » ?

Luttes définitionnelles de l'anticorruption au Mexique

“Blood and heads” or “Houses, cars and cash”? Anti-corruption definitional struggles in Mexico

Romain Busnel et Hélène Combes



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/conflits/25258>

DOI : 10.4000/11x99

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CECLS - Centre d'études sur les conflits - Liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 16 juin 2024

Pagination : 25-46

ISBN : 978-2-336-47363-5

ISSN : 1157-996X

Distribution électronique Cairn



Référence électronique

Romain Busnel et Hélène Combes, « « Du sang et des têtes » ou « Des maisons, des voitures et de l'argent liquide » ? », *Cultures & Conflits* [En ligne], 131-132 | automne-hiver 2023, mis en ligne le 02 janvier 2027, consulté le 03 juillet 2024. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/25258> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/11x99>



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

« Du sang et des têtes » ou « Des maisons, des voitures et de l'argent liquide » ?

Luttes définitionnelles de l'anticorruption au Mexique¹

Romain BUSNEL, Hélène COMBES

Romain Busnel est chargé de recherches FRS-FNRS au CEVIPOL à l'Université Libre de Bruxelles. Ses recherches portent sur le rapport aux activités illicites et à l'État dans une perspective comparée, qu'il développe autour de la défense de la coca au Pérou et en Bolivie, la lutte anticorruption au Mexique et les mobilisations de personnes migrantes à la frontière sud mexicaine.

Hélène Combes est directrice de recherche au CNRS, rattachée au CERI Sciences Po. Elle a dirigé la revue Critique internationale de 2017 à 2023. Elle est l'auteure de plusieurs ouvrages en français et en espagnol. Le dernier, De la rue à la présidence. Foyers contestataires à Mexico, est paru en mai 2024 aux Presses du CNRS.

Mexico. Octobre 2021. 21h30. Installée près de la fenêtre de cette cafétéria typique de la capitale avec ses banquettes en simili cuir, je regarde le flux ininterrompu de voitures sur l'avenue Tlalpan. Elle entre enfin et nous nous reconnaissons sans nous connaître. Elle a accepté de me parler, non pas car je suis chercheuse, mais parce que je suis une très vieille amie de son ancien chef, « le meilleur qu'elle ait jamais eu ». Fébrile, la policière s'excuse du retard et me lance immédiatement : « J'ai eu une journée de folie... On a arrêté Lozoya ». L'information a peut-être déjà fuité dans la presse mais je ne suis pas encore au courant. Elle est visiblement ravie de l'effet que produit sur moi cette nouvelle. En confiance, le débit rapide, elle me raconte alors avec force détails l'interpellation de l'ancien directeur de la compagnie nationale Pemex et principal suspect dans l'affaire Odebrecht².

1 . Cet article a été réalisé dans le cadre du projet ANR CorruptAL dirigé par Marie-Laure Geoffray (CREDA, Université Paris III). Les auteurs remercient Gilles Favarel-Garrigues, Anthony Amicelle ainsi que les évaluateurs de la revue pour les commentaires sur le texte.

Mexico. Octobre 2022. 21h. Quand elle s’assoit enfin à ma table, toujours dans la même cafétéria, nous nous embrassons chaleureusement. Nous avons échangé des nouvelles de loin en loin par Whatsapp. Elle se plaint du déménagement du ministère public et des relations qui y sont tendues. Nous faisons un point sur l’avancée du dossier d’instruction. Les démarches auprès du secteur bancaire sont longues et fastidieuses. Les transferts de pièces depuis d’autres pays prennent beaucoup plus de temps qu’avec des administrations mexicaines qui peuvent être sanctionnées par des amendes si elles ne respectent pas le délai – souvent court – de transmission de pièces nécessaire à l’instruction. Bref, un cas plus complexe que d’autres. Cette lenteur exacerbe les suspicions des acteurs de la société civile. Une ONG vient de sortir un rapport au vitriol. Elle me raconte alors que malgré le caractère confidentiel de l’enquête, dans les cas de corruption en général et dans celui-ci en particulier, il y a des attentes en termes de transparence. Si bien que les ONG demandent en permanence des informations voire des pièces du dossier, ralentissant le travail de son équipe mobilisée pour anonymiser les documents plutôt que d’investiguer. Face aux demandes incessantes *via* le portail de Transparence, elle livre son point de vue : « C’est vraiment entraver la procédure. [...] Mais cela va s’arrêter quand ? On a rendu public tout ce qu’on pouvait rendre public. Vraiment compliqué ». Quelques jours plus tard, je m’entretiens avec une des rédactrices du rapport, qui conclut : « Mais comment pourrions-nous avoir confiance dans le pouvoir judiciaire ?! Nous ne sommes pas en France ³. »

L’enjeu de la lutte contre la corruption fait l’objet d’un consensus relativement important ⁴. En fonction des époques, des configurations nationales, de multiples acteurs interviennent dans la dénonciation de la corruption ⁵. Ces dernières années, en Amérique latine, les mobilisations de rue ont été massives à l’instar des cas de l’Argentine, du Brésil, du Guatemala ou encore du Pérou ⁶.

-
2. L’affaire Odebrecht, du nom de l’entreprise de BTP brésilienne, est liée aux versements de pots-de-vin pour l’obtention de marchés publics dans dix pays latino-américains, dont le Mexique. Dans ce pays, les contrats frauduleux révélés par la justice étatsunienne ont mis au jour les transactions illicites de l’entreprise pétrolière Pemex, privatisée en 2012, et de son directeur de l’époque, Emilio Lozoya.
 3. Extraits de carnet de terrain, Mexico, octobre 2022 et octobre 2023.
 4. Wickberg S., “Understanding Corruption in the Twenty-first Century: Towards a New Constructivist Research Agenda”, *French Politics*, vol. 19, 2021, pp. 82-102.
 5. Engels J. I., Dard O., Monier F., Mattina C. (dir.), *Dénoncer la corruption : Chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l’époque contemporaine*, Paris, Demopolis, 2018.
 6. Pereyra S., Gold T., Gattoni M. S., “Anti-Corruption Social Mobilization in Latin America”, in Rossi F. M. (ed.), *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, Oxford, Oxford University Press, 2023, pp. 471-487 ; Ferreira de Oliveira W. J., “Anti-Corruption Protests, Alliance System and Political Polarization”, *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, n° 3, 2020, pp. 439-453.

Dans cette région du monde, comme dans l'Italie des années 1990 lors de l'opération « Mains propres ⁷ », les plus hautes instances de justice sont à la tête de cette croisade morale ⁸. Aussi bien au Brésil ⁹ qu'au Pérou ¹⁰ dans le cadre de l'affaire Odebrecht, les juges s'érigent ainsi en « chevaliers blancs » de la lutte anticorruption ¹¹. Les scandales ¹² et les injonctions internationales ¹³ à lutter contre la corruption sont retraduits par des acteurs nationaux ¹⁴, en l'occurrence les membres du pouvoir judiciaire. Parfois, la forte visibilité du travail des juges facilite une entrée en politique, les plaçant même au cœur des reconfigurations du jeu politique national comme au Brésil ¹⁵.

Cependant, le constat ne vaut pas pour le cas mexicain qui ne connaît ni manifestations de rue, ni protagonisme du pouvoir judiciaire. Bien au contraire, comme on le voit dans la séquence décrite précédemment, le pouvoir judiciaire est fortement critiqué par les milieux experts issus d'ONG. Cette critique du rôle du pouvoir judiciaire s'étend également à l'espace académique qui documente le cas de la corruption au Mexique. En effet, à l'exception de travaux plutôt insérés dans les débats de la science politique américaine et qui portent sur les effets des affaires ou des réformes institutionnelles sur la perception (citoyenne) de la corruption ¹⁶, une grande partie des publications porte sur l'évaluation des politiques publiques. Ce corpus fait tout d'abord état de l'impressionnante surdotation de l'État mexicain en matière de lutte contre la corruption : de nombreuses institutions fédérales déclinées aux échelles des États fédérés et des localités, des moyens colossaux (notamment

7. Briquet J.-L., *Mafia, justice et politique en Italie. L'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*, Paris, Karthala, 2007.
8. Briquet J.-L., « Les conditions de félicité d'une croisade morale. Lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990 », *Droit et société*, vol. 72, n° 2, 2009, pp. 285-301.
9. Bento J., Engelmann F., « Judicialização, combate à corrupção e sentidos cruzados », *Cadernos Adenauer*, vol. 19, n° 3, 2018, pp. 99-109.
10. Baraybar V., González-Ocantos E., « Prosecutorial Agency, Backlash and Resistance in the Peruvian Chapter of Lava Jato » in Botero S., Brinks D., González-Ocantos E. (eds.), *The Limits of Judicialization: From Progress to Backlash in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 314-340.
11. Engels J. I., Dard O., Monier F., Mattina C. (dir.), *Dénoncer la corruption... op. cit.*
12. de Blic D., Lemieux C., « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, vol. 71, 2005, pp. 9-38.
13. Krastev I., *Shifting Obsessions: Three essays on the politics of Anticorruption*, Budapest, CEU Press, 2004.
14. Favarel-Garrigues G., « Présentation : la lutte anticorruption, de l'unanimité internationale aux priorités intérieures », *Droit et société*, vol. 2, n° 72, 2009, pp. 273-284.
15. dos Santos J. G. B., Gallego E. S., « Fighting Corruption, Dismantling Democracy: Antagonism, Communication, and the Political Use of Lava Jato in Brazil » in Botero S., Brinks D., González-Ocantos E. (eds.), *op. cit.*, pp. 289-313 ; Briquet J.-L., *Mafia, justice et politique en Italie... op. cit.*
16. Kahn T., Zimbalist Z., « How Do Local Public Spending Decisions Shape Corruption Perceptions? Evidence from Mexico », *Latin American Politics and Society*, vol. 64, n° 3, 2022, pp. 67-92 ; Moreno Jaimes C., « Indulgent citizens: Bribery in Mexico's bureaucratic procedures », *Public Administration and Development*, vol. 42, n° 3, 2022, pp. 190-208 ; Ajzenman N., « The Power of Example: Corruption Spurs Corruption », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 13, n° 2, 2021, pp. 230-257.

pour l'accès à la transparence) et un important éventail de lois¹⁷. Cependant, l'importance des moyens mis à disposition se confronte à un constat d'impuissance à traiter correctement le problème, et ce malgré la mise sur pied en 2015 du système national anticorruption (SNA), dont l'étude concentre une grande partie de ce corpus de littérature¹⁸. Le pouvoir judiciaire y est également fortement mis en cause en étant présenté comme népotique et corrompu¹⁹. Or, si dénonciation des ONG et critiques académiques s'entrecroisent sur ces questions, c'est bien parce que ces acteurs circulent dans ces mêmes espaces, et deviennent parfois des acteurs clés dans la mise en œuvre des politiques publiques, de par le travail de lobbying²⁰, ou en occupant des fonctions au sein d'institutions qui composent le SNA²¹. Les analystes de l'anticorruption au Mexique sont donc parties prenantes de ces luttes définitionnelles, et c'est à ce titre qu'ils font partie intégrante de notre échantillon d'enquêtés. Aussi, si au Mexique les mobilisations anticorruption ne s'entendent pas dans la rue malgré les forts indices de perception de la corruption²² et une culture contestataire importante, c'est bien parce qu'elles s'expriment essentiellement dans un espace expert défini ici comme « l'univers de pratique et de sens relativement autonome à l'intérieur du monde social, et au sein duquel [les acteurs de l'anticorruption] sont uni[s] par des relations d'interdépendance²³ ». Une fois posé ce panorama où analystes et experts issus de la société civile sont partie prenante des politiques anticorruption, comment comprendre que ceux-ci en viennent à critiquer un dispositif institutionnel dont ils participent à la mise en place ? Et derrière ces batailles autour de la définition de la lutte anticorruption, quelles sont les visions du monde et enjeux professionnels qui s'affrontent ?

Pour répondre à cette problématique, nous nous démarquons de la littérature existante sur ce cas et nous inscrivons ici dans une démarche classique de

-
17. Sandoval Ballesteros I. E., "Institucionalización vs burocratización en el combate a la corrupción en México", *Gestión y política pública*, vol. 32, n° 2, 2023, pp. 29-59 ; Monsivais-Carrillo A., "Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n° 65, 2019, pp. 51-69.
 18. *Ibid.* ; Merino Huerta M., Hernández Colorado J. (eds.), *Gobierno local y combate a la corrupción un nuevo diseño municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2019 ; Valenzuela Mendoza R. E., "El poder ciudadano en la gobernanza del sistema anticorrupción de México", *Revista de Gestión Pública*, vol. 8, n° 1, 2020, pp. 107-140.
 19. Ríos-Figueroa J., "Family Ties and Nepotism in the Mexican Federal Judiciary", in Botero S., Brinks D., González-Ocantos E. (eds.), *op. cit.*, pp. 195-216.
 20. Jiménez Sandoval A., "La incidencia de las redes de los movimientos sociales en los procesos legislativos: los casos del 'Movimiento Anulista' y 'Candidato Transparente'", *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, vol. 3, n° 2, 2019, pp. 5-31.
 21. González Ullua P., Sánchez Hernández N., *La corrupción en México. Retos y oportunidades de los Sistemas Anticorrupción*, Mexico, Gedisa, 2022. L'exemple le plus éloquent est celui d'Irma Sandoval, universitaire qui a été ministre de la Fonction publique (2018-2021).
 22. Voir l'index de perception de la corruption réalisé par Transparency International : <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>, consulté le 9 avril 2024.
 23. Nous adaptons ici assez librement la définition de l'espace des mouvements sociaux proposée par Mathieu L., « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, n° 77, 2007, pp. 131-151.

la sociologie politique critique qui s'intéresse aux luttes de définitions dans les croisades morales ²⁴ cherchant à rendre plus vertueuse la vie politique ou plus généralement publique. Cette démarche, assez atypique lorsqu'il s'agit d'étudier les terrains latino-américains ²⁵, porte une attention spécifique aux identités professionnelles et aux logiques de carrière ²⁶ des acteurs rencontrés au fil de l'enquête, mais aussi au travail qu'ils mènent dans, avec et contre les institutions en charge de la lutte anticorruption. Nous souhaitons montrer que le paradoxe mexicain s'explique par l'existence d'une société civile très active qui travaille main dans la main avec des médias d'investigation. Dans la lignée de ce que ces milieux experts ont pu obtenir à travers la lutte contre les fraudes électorales et l'accès à la transparence ces dernières années, ils entament un triple travail de dénonciation des élites ²⁷, de lobbying ²⁸ et d'insertion au sein des instances étatiques. Seulement, le dispositif qui a découlé de la traduction institutionnelle du milieu des années 2010 n'a donné lieu qu'à une inclusion limitée des milieux experts, au profit du pouvoir judiciaire. Les conflits et critiques qui existent autour de la définition de ce qu'est la corruption et de comment elle doit être traitée sont la conséquence directe des attentes différenciées à l'égard des dispositifs institutionnels mis en œuvre.

L'originalité de notre approche réside aussi dans la nature de l'enquête de terrain que nous avons menée et dont cet article ne rendra que très partiellement compte. Notre enquête se caractérise en premier lieu par la très forte centralité des acteurs interrogés par rapport à la thématique étudiée : à titre d'exemple, la procureure fédérale anticorruption, le président de la Cour des comptes, la présidente du premier comité citoyen du Système national anticorruption, le directeur du plus gros journal d'investigation, l'avocat défendant les cas les plus médiatiques du moment, la cheffe de la rédaction de la chaîne de télévision spécialisée dans la dénonciation des cas de corruption de l'actuel gouvernement, la coordinatrice nationale des juges anticorruption des trente-deux états fédérés ou encore les plus grosses ONG anticorruption. En second lieu, comme le montre cet inventaire à la Prévert, nous avons tenu l'intégralité de la chaîne de production de la cause de l'anticorruption : des journalistes dénonçant initialement des cas, aidés en cela par des lanceurs d'alerte au sein de l'administration, eux aussi identifiés et interrogés, jusqu'au traitement judiciaire des affaires, en nous intéressant en dernière instance au travail d'administration de la preuve chez les juges d'instruction et au travail de collecte de pièces par les policiers judiciaires, notamment lors d'un terrain en immersion dans un ministère public. L'enquête a été menée à Mexico mais

24. Briquet J.-L., « Les conditions de félicité d'une croisade morale... », *op. cit.*

25. Avec quelques exceptions près comme Pereyra S., *Política y Transparencia. La corrupción como problema público*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2013.

26. Abbott A., *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988.

27. Engels J. I., Dard O., Monier F., Mattina C. (dir.), *op. cit.*

28. Courty G., *Les groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte, 2006.

aussi dans des États fédérés²⁹, avec les acteurs les plus importants de l'anticorruption mais aussi leurs « petites mains » : elle repose sur 70 entretiens et des observations en situation³⁰. Si le temps de l'enquête est relativement court (octobre 2021-août 2023), cette dernière s'appuie sur une immersion longue sur le terrain mexicain et l'insertion dans un vaste réseau d'interconnaissance lié à ces acteurs dénonçant aujourd'hui la corruption, mais aussi aux personnels politiques, dont certains et certaines sont en prison³¹.

Dans une première partie, nous nous intéressons à la formation de l'enjeu de la lutte anticorruption et aux acteurs qui le portent. Nous avons un regard particulièrement attentif au milieu expert, aux logiques de reconversion qui se jouent à partir des années 1990 au fil des luttes et demandes auprès de l'État, de même que les alliances qui sont tissées avec les journalistes d'investigation pour réaliser un travail de dénonciation. La deuxième partie porte sur la traduction institutionnelle qui découle de la mise à l'agenda de la lutte anticorruption. Les mécanismes institutionnels mis en œuvre ouvrent la porte à l'analyse des relations complexes entre milieu expert et pouvoir judiciaire, et donne à voir les attentes décalées du traitement des cas par ces deux types d'acteurs.

La formation d'un espace de l'anticorruption

Au Mexique, la dénonciation de la corruption n'est pas chose nouvelle et s'enracine, depuis la période coloniale, dans des luttes sociales et politiques pour accéder à des postes de représentation et des fonctions au sein de l'État. Au cours du xx^e siècle³², elle s'est inscrite dans l'histoire complexe du parti hégémonique, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), au pouvoir pendant plus de soixante-dix ans (1929-2000). Les mandatures présidentielles successives ont toutes été émaillées de scandales. Cependant, à partir des années 1980, le principal registre de délégitimation du pouvoir mobilisé par l'opposition a été la dénonciation des fraudes électorales avec des fortes contestations des élections, en particulier dans la rue³³. Au cours des années 1990, le Mexique vit de profondes transformations dans la prise en charge étatique de certaines questions liées à la gouvernance démocratique. La constitu-

29. Dans le cadre de cette enquête, cinq entretiens ont été réalisés dans les États de Jalisco en novembre 2021. Puis, en août 2023, au cours d'une semaine en immersion au sein de la *Fiscalía* anticorruption de l'État du Quintana Roo, vingt entretiens ont été réalisés tout en observant le travail de juges d'instruction et de policiers anticorruption. Plusieurs entretiens ont aussi été menés à distance avec des juges anticorruption de différents États du Mexique.

30. Les entretiens avec les journalistes d'investigation ont été complétés par la constitution d'un corpus d'une quinzaine de livres écrits par ces derniers à partir de 2005, et glanés chez les bouquinistes de Mexico où ils figurent en bonne place, signe de leur succès – passé – en librairie.

31. Combes H., « Compagnonnages incertains : 25 ans d'enquêtes de terrain sur la classe politique mexicaine », *Critique internationale*, vol. 100, n° 3, 2023, pp. 139-149.

32. Niblo S., *Mexico in the 1940's. Modernity, Politics, and Corruption*, Delaware, Wilmington, 1999.

33. Combes H., « 4. Le parti à l'épreuve. Fraudes électorales et répression », *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Karthala, 2011, pp. 199-226.

tion de cet espace s'explique par une reconversion d'ONG engagées sur les questions électorales qui se saisissent alors des questions de transparence (années 2000), thématique qui attire ensuite des acteurs bien plus variés dans la conjoncture spécifique du retour du PRI au pouvoir en 2012. Dans cette partie, nous souhaitons montrer comment émerge cet espace de l'anticorruption mexicain.

Des élections à la corruption : des luttes historiquement investies par la société civile mexicaine depuis les années 1990

Dans la première moitié des années 1990, la question de l'organisation des élections préside à l'émergence d'un champ expert à la jonction du milieu universitaire et d'ONG nationales fortement transnationalisées³⁴. Or, selon des liens de causalité complexes, mêlant velléité réformatrice du gouvernement, injonctions internationales, pressions de la rue et de la société civile, l'Institut fédéral électoral (IFE, devenu en 2014 l'Institut national électoral, INE) est créé. Deux autres instances fournissent au Mexique une architecture assez singulière en matière de gouvernance démocratique : la Commission nationale des droits humains (CNHD) et la Cour fédérale des comptes (*Auditoría superior de la federación*, ASF)³⁵. La « transition votée » de 2000 et l'arrivée du Parti action nationale (PAN) marquent plus largement un double tournant dans l'engagement moral et professionnel des acteurs mobilisés pour « la transition démocratique » au Mexique. Une partie de « la société civile organisée », très active sur les questions électorales, se retrouve alors sans cause à défendre. En effet, l'IFE, devenu pleinement autonome en 1996, garantit le bon déroulement des élections et apparaît même comme un modèle à l'échelle internationale. Les acteurs de la société civile engagés dans la lutte contre les fraudes – essentiellement des ONG, en collaboration avec des journalistes et des universitaires – ont parfois investi ce dernier en y trouvant un espace professionnel pérenne ou rejoint le « gouvernement de transition »³⁶.

Pour les autres, restés au sein des ONG, la question de la reconversion thématique se pose. Ainsi, Alianza cívica, sans doute l'ONG la plus emblématique spécialisée dans la surveillance électorale dans les années 1990, se convertit à la question de la transparence au milieu des années 2000³⁷. Une de ses responsables expliquait en 2009 : « tu comprends, c'est là que sont les financements »³⁸. On a dû s'adapter³⁹. » Ainsi, la loi fédérale sur la transparence

34. Navarro Rodríguez T., « L'institutionnalisation d'une entreprise contestataire : le cas de l'Alliance civique au Mexique », thèse de doctorat en science politique, Université Paris 1, 2012.

35. Ackerman J., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI Editores, 2007.

36. Hevia de la Jara F., « De progreso a oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox », *Sociológica*, n° 70, 2009, pp. 43-81. Rappelons que le Mexique a une administration de *spoils system*.

37. Navarro Rodríguez T., *op. cit.*, pp. 209-213.

marque, en 2002, la création d'un nouvel organe autonome, l'Institut fédéral de la transparence, d'accès à l'information et aux données publiques (IFAI, devenu en 2014 l'Institut national de la transparence et d'accès à l'information et aux données publiques, l'INAI). La mise en place de dispositifs similaires à l'échelle des États fédérés engendre une manne d'emplois pour les membres d'ONG en mal de financements internationaux. Ces instances dupliquées au niveau des trente-deux États fédérés ont fourni des emplois aux fortes rétributions matérielles, symboliques mais aussi morales aux membres des ONG investis dans ces causes⁴⁰. En effet, le marché professionnel, qui s'est ouvert sur la question électorale dans les années 1990 et sur la transparence dans les années 2000, a débouché sur la création de milliers de postes intermédiaires et d'une bonne centaine de postes de premier plan très bien rémunérés⁴¹. En tant qu'organe autonome, l'IFAI a donc constitué, comme l'IFE avant lui, un important espace de reconversion professionnelle pour ces experts qui ont passé plusieurs années à militer pour une meilleure transparence et un accès aux données.

Ce combat étant d'une certaine manière gagné, le débat public se déplace alors progressivement vers la dénonciation de la corruption. L'enjeu prend de l'ampleur dans un contexte international favorable et une conjoncture d'évènements nationaux. Dès son arrivée au pouvoir en 2012, le nouveau Président Enrique Peña Nieto entend renouveler l'image de son parti, le PRI, en entamant des réformes pour lutter contre la corruption. En parallèle, des gouverneurs issus de ce parti tombent sous le coup de procédures judiciaires⁴² et deux affaires nationales accélèrent les débats législatifs sur la lutte contre la corruption. La première est le scandale d'Ayotzinapa. En septembre 2014, dans l'État du Guerrero, un groupe d'étudiants de l'école normale rurale d'Ayotzinapa réquisitionne des bus dans la ville d'Iguala afin de se rendre à Mexico pour commémorer la répression étudiante de la place de Tlatelolco du 2 octobre 1968. Dans un contexte chaotique mêlant non-action et répression de l'armée, intervention de la police locale et présence massive d'hommes en armes du cartel local, six personnes sont tuées, vingt-sept blessées et quarante-

38. Le financement international représente 100 % des fonds en 1999, descend à moins de 25 % en 2004 pour atteindre 0 % en 2006. *Ibid.*, p. 225. Parmi les financements nationaux post-2006, ils semblent très majoritairement liés à des programmes de transparence (p. 330), voire sont versés directement par l'IFAI (p. 527).

39. Carnet de terrain, juin 2009.

40. Combes H., Vommaro G., « Gouverner le vote des "pauvres". Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 216-217, n° 1-2, 2017, pp. 4-23.

41. À titre d'exemple, un conseiller de l'INE gagne aujourd'hui environ 15 000 euros par mois.

42. Bautista Farías J., « La corrupción en México: cambios y alternativas » in Foust Rodríguez D., Marrufo Cardín L., Núñez Bustillos J.C., Ochoa García H., Valdivia García J., Alatorre Rodríguez F. (eds.), *Nueva sacudida, nuevas interrogantes*, San Pedro Tlaquepaque, ITESO, 2018, pp. 113-124 ; Uvalle Berrones R., « Instituciones, rendición de cuentas y prácticas de corrupción en el gobierno de Quintana Roo: el ejercicio de los fondos federales », *Estudios Políticos*, vol. 9, n° 48, 2019, pp. 21-52.

trois étudiants sont portés disparus. L'enquête se déroule sur fond d'entrave à la justice de la part de l'exécutif et éveille des soupçons de collusion au sein de l'appareil d'État. La seconde affaire, nommée la Casa Blanca, intervient en novembre de la même année. Une équipe de journalistes d'investigation dévoile l'acquisition d'une villa d'une valeur de sept millions de dollars par le président mexicain et sa femme, célèbre actrice de *telenovela* surnommée « la mouette ». Le ministre du Budget, Luis Videgaray, sert d'intermédiaire dans la transaction qui lie le couple présidentiel à l'entreprise Higa, qui avait obtenu des contrats publics dans l'État de Mexico lorsqu'Enrique Peña Nieto y était gouverneur (2005-2011).

Ces affaires cadrent la corruption comme un problème public au niveau national et ont un effet instituant ⁴³. Comme dans l'Argentine des années 1990 ⁴⁴, ce travail est réalisé par des acteurs de la société civile « experts ». Les membres des organisations qui ont auparavant œuvré à l'adoption des lois et institutions contre les fraudes électorales et pour la transparence se reconvertissent sur l'enjeu de la corruption. Des ONG déjà en place, comme *Transparencia Mexicana*, se reconvertissent dans la lutte contre la corruption. Mais l'espace anticorruption incorpore également de nouvelles organisations, qui bénéficient d'importants financements internationaux ⁴⁵. L'ONG *México Evalúa* naît en 2013 d'un *think tank* sur le développement (le Centre de recherche sur le développement, CIDAC, fondé en 1984, également très porté sur les questions électorales dans les années 1990). L'Institut mexicain pour la compétitivité (IMCO) reconvertit également ses activités dans le domaine de l'évaluation des normes anticorruption et du lobbying auprès des instances législatives dès la prise de pouvoir d'Enrique Peña Nieto (2012-2018). En 2011, la *Red por la Rendición de Cuentas* (ci-après la *Red*) se forme initialement sur la base d'un important financement de la fondation Hewlett ⁴⁶. Le projet initial était « de convoquer les différents universitaires pour faire un bilan de l'accès à l'information, aux archives, à la comptabilité, à la fiscalité, ainsi que de l'avancée du pluralisme politique, de la séparation des pouvoirs, de la relation entre les différents niveaux de gouvernement » explique Lourdes Morales, qui coordonne l'ONG après avoir été secrétaire générale d'*Alianza cívica* à la fin des années 2000.

43. Ragaru N. « Usages et force instituante de la lutte anticorruption en Bulgarie : l'affaire Toplofikacija », *Droit et société*, vol. 72, n° 2, 2009, pp. 303-322.

44. Pereyra S., *op. cit.*

45. Cinq entretiens ont été réalisés avec des représentants de l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ), l'Ambassade du Royaume-Uni au Mexique, l'Organisation des Nations unies contre les drogues et le crime (ONUDD) et d'une entreprise sous-traitante de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) en février et mars 2022.

46. Entretien avec Lourdes Morales, Guadalajara, novembre 2021.

Unis dans la dénonciation : des collaborations entre experts et journalistes d'investigation

La période concorde également avec l'essor d'une nouvelle presse indépendante, portée par des journalistes d'investigation qui ont tiré profit des lois sur la transparence depuis les années 2000 pour recenser et dénoncer les agissements illicites des élites politiques⁴⁷. Des dynamiques collectives en faveur d'enquêtes indépendantes contribuent à l'émergence d'un nouveau modèle journalistique fondé sur la coopération entre milieux experts et ONG dans une optique de dénonciation des élites. Nous verrons que ces collaborations prennent deux formes, parfois entremêlées : des organes de presse financés par des ONG (ou de la coopération) internationales et des ONG nationales qui entreprennent des enquêtes journalistiques.

Au milieu des années 2010, un nouveau modèle économique journalistique émerge et permet de relancer les enquêtes d'investigation. Ignacio Rodríguez Reyna, ancien rédacteur en chef de *Emmequis* et fondateur du média en ligne *Quinto Elemento Lab*, évoque ce tournant :

« Chaque année, on se réunissait pour une conférence et j'ai commencé à être proche de gens du Pérou, de Colombie, du Venezuela, d'Argentine, du Chili. Ils ont été les premiers à créer des ONG dédiées au journalisme d'investigation. Donc, en 2016, quand je me suis rendu compte que c'était très difficile et que nous allions arrêter d'imprimer la revue *Emmequis*, j'ai compris que c'était le moment de chercher un modèle différent [...] et de reprendre, au Mexique, les bonnes expériences latino-américaines [...] et le seul moyen auquel j'ai pensé c'est créer une ONG qui chercherait des fonds de la coopération internationale et nous permettrait de faire nos enquêtes sans problème, sans pressions politiques, sans problème de publicité⁴⁸. »

L'idée de fonder cette ONG de journalisme émerge donc au contact de collègues latino-américains lors de congrès internationaux, en prenant connaissance de projets similaires et en s'inspirant ainsi d'expériences menées dans d'autres pays latino-américains⁴⁹. Plusieurs nouveaux médias sont créés et fonctionnent grâce à des financements philanthropiques, n'ayant donc plus

47. Parmi les livres tirés d'enquêtes journalistiques, on retiendra les enquêtes qui s'intéressent aux enrichissements illicites du Président Vicente Fox (2000-2006) : Quintero A., Hernandez A., *La Familia Presidencial: El Gobierno del Cambio Bajo Sospecha de Corrupción*, Mexico, Grijalbo, 2005 ; Lizárraga D., *Corrupción azul: El despúlfarro en las transiciones presidenciales*, Mexico, Debate, 2009.

48. Entretien avec Ignacio Rodríguez Reyna, journaliste, mars 2022.

49. Waisbord S., "Can NGOs Change the News", *International Journal of Communication*, n° 5, 2011, pp. 142-165.

recours à la publicité de l'État, très importante alors au Mexique, ou d'entreprises. C'est ainsi que naissent les médias *Animal Politico* en 2010, et *Quinto Elemento Lab* en 2015.

Parallèlement, une grosse ONG, Mexicains unis contre la corruption et l'impunité (MCCI), est fondée en 2015. En quelques années, elle devient une des – sinon la principale – organisations spécialisées dans la corruption au Mexique, en relayant et dénonçant les agissements des élites issues des gouvernements d'Enrique Peña Nieto (2012-2018) et d'Andrés Manuel López Obrador (2018 - aujourd'hui). Son rayonnement doit certes aux scandales qu'elle contribue à révéler, à ses passes d'armes médiatiques avec le Président en exercice⁵⁰, mais aussi à ses fortes capacités financières, pourtant non dévoilées publiquement. Quelques éléments montrent toutefois un clair investissement du secteur privé dans l'ONG, à commencer par sa cofondation par Claudio X. González, fils d'un ancien directeur d'une puissante organisation patronale, le Consejo Mexicano de Negocios y del Consejo Coordinador Empresarial. Les importants moyens mis sur les enquêtes, le nombre d'employés et les locaux dans les quartiers chics de la capitale que nous avons pu visiter lors de notre enquête montrent ici clairement l'importance des soutiens financiers de l'organisation, liés au secteur entrepreneurial mexicain.

MCCI propose un modèle « intégré ». Son organigramme est divisé en trois unités : une unité de « litige stratégique », composée d'avocats ; une autre de recherche appliquée, composée de chercheurs en sciences sociales ; et une dernière de journalisme d'investigation composée, en octobre 2022, de neuf journalistes permanents. « Le concept est d'inhiber le développement de la corruption en montrant le *modus operandi* des corrompus, pour éviter qu'il se répète. C'est ce qui a motivé la création d'une unité de journalisme avec l'idée d'aborder seulement des thèmes de corruption et d'impunité⁵¹. » Ce modèle fournit des ressources d'expertise et financières qui permettent à cette ONG d'être à l'avant-garde de la dénonciation des cas emblématiques de l'agenda médiatique et judiciaire.

Ce modèle met des experts à disposition des journalistes. Détenteur d'une maîtrise en science politique et d'un mémoire sur la traçabilité des dépenses publiques, Leonardo Núñez est à la tête de l'unité de recherche appliquée et travaille quotidiennement avec les journalistes :

50. Parmi celles-ci, on retiendra la déclaration du Président qui, lors de ses conférences de presse, a corrigé le nom de MCCI, en la nommant « Mexicains en faveur de la corruption. » voir <https://www.noroeste.com.mx/nacional/mcci-es-mexicanos-por-la-corrupcion-dice-amlo-JUNO1174915> Consulté le 9 avril 2024.

51. Entretien avec Raúl Olmos, responsable du pôle de journalisme d'investigation à MCCI, novembre 2022.

« Cela arrive souvent qu'un journaliste débarque et dise : tu peux m'aider sur la base de données ? On s'assoit 5-10 minutes et on peut l'aider avec un travail qui lui prendrait des heures. Et inversement, le journaliste a repéré un truc qu'on n'a pas dans le viseur [...]. On a donc fait quelques recherches communes. On tente d'avoir ce type de relation formelle et informelle dans la mesure du possible ⁵². »

Dans un environnement *open space* comme c'est le cas dans les bureaux de MCCI, le caractère informel des échanges favorise l'établissement d'une relation d'interdépendance dans le travail de dénonciation qui permet à la fois d'identifier des agencements illicites, par le biais de l'équipe de journalistes, et d'élaborer des bases de connaissance pour agir comme groupe de pression en faveur de nouvelles réformes, par le biais du groupe de recherche appliquée. Ces processus viennent ainsi conforter un certain type de journalisme déjà formaté par la loi sur la transparence, que certains appellent « journalisme Excel », dont les principales aptitudes consistent à savoir où et comment demander les informations et les données recherchées, et à les interpréter ⁵³. C'est d'ailleurs en cela que les experts des ONG anticorruption deviennent des personnes ressources pour les journalistes. Du fait de leur expérience universitaire sur ces sujets, mais aussi de leur implication dans l'élaboration des différentes lois au cours des dernières décennies, ils détiennent un savoir-faire crucial.

Un des cas particulièrement éclairants à cet égard est celui de l'*Estafa Maestra*, où trois journalistes (deux d'*Animal Político* et une de MCCI) révèlent les détournements illicites du ministère du Développement social sous le gouvernement d'Enrique Peña Nieto. La mise en lumière de l'affaire et la publication de l'ouvrage donnent lieu à la détention provisoire de la ministre de l'époque, Rosario Robles. Pour réaliser leur travail d'enquête, les journalistes s'appuient sur plusieurs experts qui les aident à comprendre les données recueillies et ce qu'elles signifient ⁵⁴. México Evalúa, IMCO et MCCI assistent les journalistes dans leur travail d'investigation ⁵⁵. Des acteurs experts insérés dans les arènes institutionnelles participent également. C'est le cas de Luis Pérez de Acha, avocat fiscaliste qui deviendra membre du CPC du Système national anticorruption (SNA) ⁵⁶, ainsi que de Juan Portal, auditeur général à la Cour fédérale des comptes, qui aiguillent tour à tour les journalistes sur les implications des données produites ⁵⁷.

52. Entretien avec Leonardo Núñez, responsable du pôle recherche à MCCI, mars 2022.

53. Kaciab N., Nollet J., « Présentation du dossier. Journalismes : retour aux sources », *Politiques de communication*, vol. 1, n° 1, 2013, pp. 5-34.

54. Entretien avec Miriam Castillo, journaliste, novembre 2021 ; entretien avec Manuel Ureste, journaliste, novembre 2021 et octobre 2022.

55. Entretien avec Daniel Moreno, journaliste, novembre 2022.

56. Entretien avec Luis Manuel Pérez de Acha, avocat, novembre 2021.

57. Entretien avec Juan Portal, ex- auditeur général de la cour fédérale des comptes, novembre 2022.

Le modèle proposé par MCCI garantit par ailleurs des moyens financiers qui contrastent fortement avec les conditions de travail dans la presse. Journaliste d'investigation renommé pour son travail sur la corruption du PAN⁵⁸ et l'affaire de la *Casa Blanca*⁵⁹, Daniel Lizárraga explique ainsi son arrivée à MCCI « comme une planche de salut ». Selon ses termes, la collaboration avec cette ONG implique un « changement drastique de conditions de travail ». Le siège de MCCI est situé dans une magnifique et immense villa de type californienne, dans un quartier très chic de la capitale. Il y a des terrasses arborées et l'intérieur très design est décoré de très nombreux tableaux. Les journalistes sont, de plus, particulièrement sensibles aux facilités offertes pour réaliser leurs enquêtes de terrain et le travail au quotidien : Raúl Olmos, premier Mexicain à travailler sur le cas Odebrecht, explique comment les financements alloués par MCCI ont été déterminants dans son investigation : « on m'a payé le voyage [au Brésil] ce qui est très difficile dans la presse mexicaine. J'ai pu rester sur place longtemps, ce qui m'a permis de nouer des liens avec des procureurs et a facilité l'accès à l'information⁶⁰. »

Le modèle de MCCI permet de développer un journalisme coopératif. Ces journalistes fortement insérés dans leur milieu professionnel proposent aussi des collaborations à leurs collègues : les enquêtes sortent simultanément sur les sites de MCCI, d'*Animal Político* et de journaux locaux partenaires. Puis, suivant le modèle déjà éprouvé dans les années 2000, elles donnent lieu à la publication d'ouvrages⁶¹. Ce modèle est ainsi à l'origine de la publicisation des plus grosses affaires de corruption à l'échelle nationale donnant lieu dans un second temps à l'ouverture d'instructions : la *Estafa Maestra*, l'affaire Odebrecht.

Dans la continuité des luttes liées à la fraude électorale et aux demandes de transparence, les milieux experts, qu'ils soient dans les ONG ou insérés dans les organes d'État, entament un travail de dénonciation soutenue des agissements illicites de la classe politique au pouvoir en assistant les journalistes d'investigation. Comme dans le cas italien des années 1990, cette croisade morale s'insère dans des logiques professionnelles et des perspectives de « chances inédites d'accéder au marché de postes⁶² » comme cela a été le cas auparavant par le biais des organes autonomes. C'est d'ailleurs dans ce contexte de dénonciation que se déploie un nouveau dispositif institutionnel de l'anticorruption.

58. Lizárraga D., *op. cit.*

59. Lizárraga, D., Cabrera R., Huerta I, Barragán S., *La casa blanca de Peña Nieto: La historia que cimbró un gobierno*, México, Grijalvo, 2015.

60. Entretien avec Raúl Olmos, *op. cit.*

61. Roldán M., Castillo M., Ureste M., *La estafa maestra. Graduados en desaparecer el dinero público*, México, Planeta, 2018.

62. Briquet J.-L., « Les conditions de félicité d'une croisade morale... », *op. cit.*, p. 229.

Un tournant institutionnel pour lutter contre la corruption

En parallèle de ce travail de dénonciation, les différents milieux experts profitent de la conjoncture politique pour porter de nouvelles propositions de lois en matière d'anticorruption. En effet, dès l'élection présidentielle de 2012, le PRI et son candidat, Enrique Peña Nieto, cherchent à véhiculer l'image d'un « nouveau PRI », désormais rompu à l'exercice démocratique et éloigné des pratiques de gouvernement en vigueur pendant près de soixante-dix ans. En décembre 2013 est signé un accord politique avec les principaux partis nationaux. Nommé « Pacte pour le Mexique » (*Pacto por México*), il vise à mettre en œuvre un ensemble de réformes économiques et politiques importantes, qui comprend la lutte anticorruption.

Le système national anticorruption (SNA), un dispositif institutionnel créé par et pour les experts ?

En 2013, le Sénat débat d'un projet de réforme du ministère de la Fonction publique visant à le transformer en une agence anticorruption. La Red, qui s'est ouverte aux ONG, s'oppose à cette mesure qui ne garantit pas l'indépendance de cette instance vis-à-vis de l'exécutif :

« La Red a réagi en s'opposant car cela allait être une utilisation politique du combat contre la corruption. C'est-à-dire, tu le donnes à une agence qui dépend de l'exécutif et qui a la faculté de dire qui est corrompu et qui ne l'est pas [...]. Cela a ouvert une période de discussion et au sein de la Red est apparue l'idée d'un système national anticorruption ⁶³. »

Si la Red et les organisations qui la composent s'attribuent la parentalité du modèle et œuvrent auprès des législateurs dans ce sens ⁶⁴, la cause est également portée par des acteurs présents dans des organes étatiques. Évoquant les débats en cours au Parlement, l'auditeur général de la Cour fédérale des comptes explique :

« À travers les députés, j'ai proposé : "Pourquoi on ne prend pas comme modèle le Système national de contrôle des comptes [*Sistema Nacional de Fiscalización*] ⁶⁵ ? Et on fait un Système national anticorruption ?" Pas une commission, pas un tsar anticorruption dans une logique très personnalisée comme ils voulaient. Non, non, non, non. Un système. Un système où tu intègres tout le

63. Entretien avec Lourdes Morales, *op. cit.*

64. *Ibid.* Entretien avec Marco Fernandez, México Evalúa, mars 2022.

65. Voir la vidéo : www.youtube.com/watch?v=xZNXrD-ChvU avec l'auditeur général Juan Portal et Arely Gómez, alors ministre de la Fonction publique (2016-2018). Visionnée le 15 février 2024.

monde, un cadre qui permette que l'on se connaisse tous [...] Cela a plu aux députés. Ils me consultaient et j'allais les voir fréquemment ⁶⁶. »

Après un travail de *lobbying* de la part de la société civile et d'acteurs institutionnels, le SNA voit le jour en 2015 ⁶⁷. Il a pour fonction de réunir l'ensemble des organisations compétentes en matière de corruption autour d'un même comité de coordination : la Cour fédérale des comptes, le ministère de la Fonction publique, le procureur spécialisé sur la lutte anticorruption, le Tribunal fédéral de justice administrative, le Conseil fédéral de la magistrature, l'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de protection des données personnelles (INAI) et le Comité de participation citoyenne (CPC) y sont donc représentés. Ce dernier est composé de cinq « citoyens » non soumis au statut des fonctionnaires, nommés par une commission sénatoriale en charge de l'anticorruption. Enfin, pour assurer le fonctionnement administratif du SNA, l'instance dispose d'un secrétariat (SESNA) dont le président est nommé par le CPC. Pour l'ensemble de la République mexicaine, il existe non seulement le SNA au niveau fédéral, mais aussi des systèmes étatiques anticorruption (SEA) à l'échelle des États et des systèmes locaux anticorruption (SLA) à l'échelle des municipalités ⁶⁸. Dès ses débuts, le SNA oriente son action vers la mise à disposition d'outils non contraignants qui visent, comme la loi de transparence de 2002, à faciliter l'accès aux données publiques. Cette orientation visant à encourager une nouvelle fois le travail de dénonciation de la société civile donne également la part belle à celle-ci à travers le rôle du CPC, à la tête du SNA. En effet, ce mécanisme vient renforcer la circulation des experts au sein d'instances étatiques, comme cela avait pu être observé dans les organes autonomes lors de la « transition démocratique mexicaine ». Les premiers « citoyens » comme ceux qui suivront sont en effet en majorité des universitaires, avec un capital d'expertise déjà exercé dans des organes autonomes, des ONG ou des organisations internationales sur des enjeux liés à la transparence ou à la défense des droits humains (voir le tableau). Il en est de même au niveau des États fédérés, où la mise sur pied des SEA ouvre l'accès à de nombreuses fonctions pour les experts de la transparence et de la corruption ⁶⁹.

66. Entretien avec Juan Portal, *op. cit.*

67. Jiménez Sandoval A., *op. cit.*

68. Monsivais-Carrillo A., *op. cit.*

69. C'est le cas de l'ensemble des cinq membres des SEA des États de Jalisco, Mexico et la ville de Mexico, interrogés en novembre 2021 et mars 2022.

Nom	Période	Trajectoire et faits notoires
Jacqueline Peschard	2017-2018	Professeure de sciences sociales à l'Unam Conseillère citoyenne de l'IFE (1997-2003) Conseillère électorale aux Nations unies en Irak (2004) et au Liban (2005) Commissionnaire de l'IFAI (2009-2013) Présidente du Réseau ibéro-américain sur les protections de données (2010)
Luis Manuel Pérez de Acha	2017-2019	Avocat spécialisé en droit constitutionnel, fiscal et administratif Chargé de cours à l'Unam, Escuela libre de Derecho, CIDE, ITAM, Universidad Panamericana, Universidad Anáhuac, Universidad Iberoamericana y Instituto Politécnico Nacional Chroniqueur dans la presse nationale A participé à la publicisation de l'affaire de la Casa Blanca et a conseillé les journalistes pour l'ouvrage sur la estafa maestra
Mariclaire Acosta	2017-2019	Professeure de sociologie Directrice de la Commission mexicaine de défense et de promotion des droits humains (1990-2000) Secrétaire d'État aux droits humains et à la démocratie du ministère des Affaires étrangères (2001-2003) Présidente de Freedom House-Mexico Conseillère pour l'Organisation des États américains (OEA) Directrice du Centre international des Amériques pour la justice transitionnelle
José Octavio López Presa	2017-2020	Représentant du Mexique pour les conventions contre la corruption de l'OCDE, l'OEA et l'ONU Premier directeur exécutif de la branche mexicaine de Transparency International (2000-2002) Commissaire fondateur de l'IFAI (2002-2005) Consultant externe à l'OCDE
Alfonso Hernández Valdez	2017-2020	Professeur en science politique, ingénieur industriel à l'ITESO (Guadalajara) Directeur général des études et recherches de l'IFAI(2004-2007) Spécialiste de l'organisme garant de la transparence et de l'accès à l'information à l'Institut national électoral (INE) (2012-2016)

Tableau – Trajectoires des premiers membres du CPC nommés en 2017

Néanmoins, ces mêmes experts nommés dans ces instances font état dans les entretiens réalisés en 2021 et 2022 d'une inefficacité constante à infléchir comme ils et elles le souhaiteraient les politiques menées, et plus largement à se saisir des cas à forte ampleur médiatique⁷⁰. La raison d'un tel désajustement entre les attentes des ONG de la société civile et des membres nommés au CPC tient d'abord aux règlementations qui interviennent au moment de la mise en œuvre du SNA. À peine investis, les « citoyens » nommés au CPC découvrent qu'ils ne disposent que de peu de moyens. Car s'ils reçoivent bien chacun une indemnité confortable de 120 000 pesos mensuels [l'équivalent de 6 790€], ils ne disposent ni d'espaces de travail propres pour se réunir ni d'enveloppes pour embaucher du personnel compétent⁷¹ et assurer le rôle de coordination qui leur est dû. Dans les faits, l'ensemble des frais de fonctionnement est transféré au secrétariat du SNA (SESNA), qui embauche en 2021 près de 120 personnes⁷². Par ailleurs, la loi prévoit la création d'un ministère public de lutte contre la corruption (*Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción*), à l'échelle fédérale et fédérée. 1 377 emplois⁷³ sont ainsi attribués aux ministères publics anticorruption, essentiellement *via* des mutations au sein du pouvoir judiciaire. Les comités citoyens réunissent quant à eux 165 membres. Les cas identifiés par les canaux institutionnels (et non le travail du comité citoyen) donnent donc lieu à l'ouverture d'enquêtes qui suivent désormais un cheminement juridique classique : les affaires remontent par les canaux institutionnels du SNA depuis les organes de contrôle (Cour des comptes et ministère de la Fonction publique ; cours des comptes locales et « *contraloría* » des gouvernements fédérés).

Rien donc de bien extraordinaire dans cette situation : avec des délits mieux typifiés, des instances de contrôle plus actives, les juges prennent la tête de l'anticorruption. Cependant, deux éléments de la configuration mexicaine sont atypiques. Les expériences antérieures d'organes autonomes ont créé de fortes attentes de la société civile, à la fois en termes de définition du problème public et d'emplois. Or, contrairement aux configurations antérieures, ce marché de l'anticorruption n'est finalement que peu externalisé et s'ouvre en interne au pouvoir judiciaire et non aux acteurs de la société civile, privés de l'agenda de la dénonciation par le manque de moyens au sein du SNA. Or, on touche ici à la deuxième grande spécificité : le pouvoir judiciaire est lui-même considéré comme corrompu. L'espace de la lutte anticorruption et plus spécifiquement le milieu expert se trouve donc dessaisi au profit d'un acteur particulièrement problématique à ses yeux.

70. Entretiens réalisés auprès de huit membres des CPC (quatre au niveau fédéral, trois au niveau des États fédérés).

71. *Ibid.*

72. Entretien avec Ricardo Salgado, secrétaire du SESNA, novembre 2021.

73. Dans les trente-deux états fédérés et au niveau national. *Iniciativa de transparencia, anticorrupción y digitalización, Fiscalías anticorrupción. Transparencia, autonomía y resultados. 3^a Edición*, Mexico, TEC, 2023, pp. 32-35.

L'anticorruption entre les mains du pouvoir judiciaire...

À partir de 2018, des ministères publics spécialisés dans l'anticorruption sont peu à peu créés. Précisions ici un double cadrage assez spécifique au contexte mexicain : tout le dispositif est tourné vers le contrôle des ressources étatiques (excluant de fait le secteur privé) et la question du blanchiment d'argent par le crime organisé, même quand il implique des fonctionnaires, n'est pas typifié comme corruption et tombe donc sous la juridiction d'un autre ministère public. D'après le code pénal, les délits pris en charge par ces instances concernent l'exercice illégal de service public, l'abus d'autorité, l'usage illégal d'attribution et de faculté, les emplois fictifs, les intimidations, l'exercice abusif de ses fonctions, l'enrichissement illicite, le trafic d'influence. Parallèlement, le fonctionnaire incriminé fait souvent l'objet de poursuites devant le tribunal administratif pour faute professionnelle. Quant aux titulaires, appelés le plus souvent procureurs spéciaux de lutte contre la corruption, ils sont nommés selon des règles variables qui dépendent de la législation fédérale ou locale : souvent, comme pour les organes autonomes, ils sont désignés *via* un vote du congrès (fédéral ou fédéré selon l'échelon). Leur profil est hétérogène : certains sont issus des instances locales de la transparence et de l'accès à l'information, d'autres ont fait toute leur carrière au sein du pouvoir judiciaire ⁷⁴.

L'immersion dans le ministère public de Quintana Roo en 2023 a permis de comprendre la formation récente de cette instance. Parmi les personnels internes affectés figurent des policiers d'investigation et des juges. Certains sont « invités » par le ministère public, d'autres nommés par le procureur général. Dans le cas observé, certains policiers et le juge d'instruction arrivent par hasard dans le service, d'autres car ils ont un intérêt particulier pour l'anticorruption, et d'autres encore car travailler sur cette thématique offre des conditions de travail plus sûres et tranquilles que d'autres ministères publics (comme le ministère public général, celui du crime organisé ou des féminicides). De cette description des personnels se profile déjà un élément clé : ceux qui sont désormais en charge de l'anticorruption ont très majoritairement des profils fort différents des acteurs décrits jusqu'à présent, formés à l'espace de l'anticorruption.

Avec ses ministères publics spécialisés, le SNA a donc introduit de nouveaux acteurs dans l'espace de l'anticorruption qui n'était pas constitué comme tel. De plus, le nouveau cadre normatif plus précis contribue aussi à construire les délits. *De facto*, le ministère public est devenu la clé de voûte du dispositif. Or, à de rares exceptions près, les acteurs qui le composent et qui viennent du très contesté système judiciaire en pleine réforme, n'ont pas inté-

74. Observations réalisées à partir de deux entretiens avec des (ex) procureurs en mars 2022 et août 2023.

gré l'espace de l'anticorruption au tournant des années 2010 et traînent avec eux une mauvaise réputation ⁷⁵. Les acteurs de la société civile ne contrôlent donc en somme ni le contenu ni la temporalité des affaires. Dans le cadre des normes professionnelles, morales et pratiques qui sont les leurs, ils développent dès lors des dispositifs de contrôle des instructions en cours et des ministères publics.

... sous l'œil défiant de la société civile

En effet, à partir de 2020, plusieurs organisations de la société civile ou des *think tanks* de recherche et d'action ⁷⁶ liés à des universités ⁷⁷ rédigent des rapports annuels sur les ministères publics. Pour certaines organisations, évaluer le pouvoir judiciaire constitue même une de leurs tâches principales en matière d'anticorruption. Nous souhaitons ici nous arrêter sur les dispositifs d'évaluation du ministère public déployés par des acteurs de l'espace anticorruption et en comprendre ses effets sur celui-ci. Cette analyse repose sur un suivi régulier, par entretiens, des observations de plusieurs réunions, mais aussi sur un échange régulier *via* WhatsApp, depuis octobre 2022, avec la Convention nationale des procureurs anticorruption (Conafa) des SEA et sur des entretiens avec les personnes en charge de ses rapports dans les ONG.

Comme nous l'avons vu, la méthode de travail de la société civile, ONG comme journalistes, a été profondément façonnée par la loi sur la transparence et l'accès à l'information. Ainsi, le travail d'évaluation se fait rarement en rentrant en contact avec les ministères publics ou par des moments informels de sociabilité – professionnelle ou ordinaire. Il consiste le plus souvent à formuler une demande d'information ciblée et formatée envoyée *via* le portail de la Plateforme nationale de transparence. Les ministères publics ont alors dix jours ouvrables pour répondre. Dans ce domaine comme dans d'autres ⁷⁸, les ONG cherchent à produire rapidement des indicateurs chiffrés facilement lisibles et donnant une apparence d'objectivité sur les performances des administrations.

Premier problème rencontré par les ministères publics d'États fédérés : « On ne peut pas évaluer de manière égale des [institutions] qui ne le sont

75. D'après l'Institut national de statistique (INEGI), le ministère public et les policiers se trouvent en queue du classement de la confiance accordée par les Mexicains (30 points). Cité dans González Ullua P., Sánchez Hernández N., *op. cit.*

76. Ils sont basés essentiellement à Mexico et composés de membres formés dans des universités nationales et étrangères prestigieuses appartenant le plus souvent aux classes moyennes (supérieures). Le recrutement dans les ministères publics se fait quant à lui dans les universités des États fédérés. Souvent, comme nous avons pu le constater dans le Quintana Roo, les juges d'instruction et les policiers d'investigation sont les premiers de leurs familles à accéder à l'université et sont donc issus de ce milieu populaire, à de très rares exceptions près.

77. Nous avons suivi en particulier le travail de trois d'entre elles.

78. Combes H., Vommaro G., *op. cit.*

pas ⁷⁹. » En effet, pour les États fédérés, leurs effectifs peuvent varier d'une dizaine de personnes (avec deux ou trois juges d'instruction) à plus de deux-cent-cinquante. Les indicateurs chiffrés et standardisés posent donc un premier problème. De plus, elles ont des statuts variés – toutes ne sont pas indépendantes du ministère public général et n'ont donc pas toutes un service dédié aux questions de transparence en charge de la réception des demandes. « Que fait la procureure générale ? Elle l'envoie à son unité de transparence et cela n'arrive pas au procureur spécial de lutte contre la corruption. Et donc, soit ils ne donnent pas d'informations car ils ne l'ont pas, soit ils donnent l'information qu'ils ont qui n'est pas pertinente ⁸⁰. » Le rapport se base donc sur une information manquante qui débouche sur une mauvaise note.

Deuxième problème, les méthodes de quantification très rapide impliquent aussi parfois de ne pas prendre en compte l'information quand elle est trop détaillée et que les *Fiscalías* renvoient à leur rapport d'activité plutôt que de répondre au questionnaire.

Un troisième problème de ce type d'évaluation est le décalage entre le fonctionnement de la justice et l'évaluation qui en est faite par des non-professionnels du droit. L'évaluation en demi-teinte du ministère public de Quintana Roo est en partie perçue par ses membres comme liée à la mauvaise appréciation du travail effectué. Comme l'expliquent l'ensemble des juristes interrogés au cours de cette enquête, la réforme du système judiciaire, dans un pays aux prisons surpeuplées, en particulier par des personnes incarcérées pour homicides, incite à trouver des alternatives à l'emprisonnement, notamment la réparation. Selon les juristes interrogés, les cas de corruption s'y prêtent d'ailleurs particulièrement. Or, plusieurs membres du ministère public de Quintana Roo insistent sur le fait que leurs résultats exceptionnels en matière de restitution financière ne sont pas suffisamment pris en compte dans un des rapports : 90 % des restitutions à l'échelle nationale, ce qui correspond à son budget de fonctionnement annuel pour cet État fédéré ⁸¹ (pour plus de soixante employés). La capacité à obtenir des restitutions est certes mentionnée mais ne donne pas lieu à une note. De plus, figure aussi un tableau des condamnations qui place Quintana Roo en queue de peloton des ministères publics. Pour la coordinatrice de la CONAFA, les ONG seraient en cela dans la lignée d'une opinion publique qui « veut du sang et des têtes ⁸² ».

79. Entretien avec la secrétaire de la Conafa, Chetumal, août 2023.

80. *Ibid.*

81. Chiffre basé sur les quantités de données récupérées. Cendejas Jáuregui M., *Informe Fiscalías anticorrupción. Transparencia, autonomía y resultados*, 3e édition, p. 25. En ligne : https://assets-global.website-files.com/63094a5c0f40bd6a78d23704/64e80f6999fed816cc592bc1_ReporteFisc3aEd.pdf. Consulté le 9 avril 2024.

82. Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa, Chetumal, août 2023.

Or, la réparation peut intervenir rapidement précisément quand le travail du ministère public a été bien mené. Ainsi, un juge d'instruction en charge d'un cas d'irrégularités dans l'usage de la fonction publique de la part d'un ancien ministre du gouvernement de Quintana Roo explique :

« Moi, j'étais prêt à aller jusqu'au jugement mais comme j'avais très bien monté mon dossier, l'inculpé a dit non. [...] Donc, lui a voulu la réparation du préjudice. C'était 50 millions de pesos [2,6 millions d'euros]. Et il a réparé : il a donné des maisons, des voitures, de l'argent liquide. Et tout cela en faveur de l'État. Il a aussi rendu des terrains qu'il s'était appropriés ⁸³. »

D'après les juges, plus le dossier d'instruction est solide juridiquement, plus la probabilité est grande que l'instruction ne débouche pas sur un procès public (selon une procédure abrégée) et se solde par un accord à la demande de l'inculpé qui anticipe sa condamnation en cas de procès.

Les rapports élaborés par des acteurs de la société civile sont scrutés de près par les acteurs politiques, notamment les gouverneurs ou les partis d'opposition. « Conséquence directe de [la sortie nationale du rapport], des procureurs anticorruption ont été convoqués devant leur congrès ⁸⁴ » pour justifier leurs « mauvais résultats », explique la coordinatrice de la Conafa ⁸⁵. Dans un contexte très tendu entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, alors que pour la première fois un procureur général d'un État fédéré est arrêté dans le cadre de sa gestion d'un dossier d'instruction en août 2023 dans l'exercice de ses fonctions, ces rapports sont utilisés pour mettre en cause le pouvoir judiciaire, et assoir une nouvelle fois sa mauvaise réputation.

Difficile de comprendre le cas de la lutte contre la corruption au Mexique sans s'intéresser au rôle particulier qu'ont joué ces dernières décennies les milieux experts constitués en ONG. Dès la transition démocratique mexicaine, ces derniers ont réalisé un travail combiné de dénonciation politique et de pression sur les instances législatives, leur permettant d'impulser des normes, lois et dispositifs institutionnels mais aussi d'investir ces corps d'État dédiés aux diverses luttes qu'ils défendent. À partir du milieu des années 2010, dans un contexte international favorable et une conjoncture nationale marquée par des scandales, les batailles de la gouvernance démocratique se focalisent

83. Entretien avec un juge d'instruction, Chetumal, août 2023.

84. Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa, *op. cit.*

85. Pour une analyse détaillée de la construction des indicateurs de la société civile, voir : Combes H., « Au Mexique, quand la corruption devient l'affaire des juges », in Recondo D. (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Études du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude]. Consulté le 9 avril 2024.

contre la corruption. Les milieux experts s'appuient alors sur les travaux de journalistes d'investigation pour publiciser leurs dénonciations. Cependant les réformes mises en œuvre pour lutter contre la corruption n'aboutissent pas aux schémas auxquels ils ont été habitués depuis l'ouverture politique des années 1990 : les postes pourvus le sont essentiellement au sein du pouvoir judiciaire, selon des logiques internes de carrière propres à ce dernier et non, comme pour la question électorale ou celle de la transparence, au sein des organes autonomes ou de l'administration de *spoils system*. Ces trajectoires différenciées au sein de l'accès au marché de l'emploi public au Mexique induisent également des logiques morales dans le traitement des affaires. Entre dénonciations constantes opérées par les experts pour influencer l'action publique et accéder à l'État, et tentatives d'obtenir des réparations de la part d'un pouvoir judiciaire discret en raison des logiques réputationnelles qui pèsent sur lui, tout ou presque oppose ces deux corps professionnels sur le traitement de la corruption.

Le cas mexicain nous enseigne que quand bien même l'enjeu de la lutte contre la corruption apparaît comme un problème consensuel qui réunit un ensemble hétéroclite d'acteurs positionnés dans les espaces internationaux et nationaux, les conditions de réussite des croisades morales dépendent aussi des normes morales et des possibilités d'accès au marché de l'emploi public de chacun des groupes qui y prennent part.