

Alternance électorale et alternative politique au Mexique (État du Chihuahua)

Jean Rivelois *

En acceptant la concurrence électorale et en laissant se développer la liberté de la presse à partir des années quatre-vingt, le parti politique dominant au Mexique ¹ s'exposait à une alternance politique. C'est ce qui s'est passé, tout d'abord au niveau municipal, et ensuite régional. Ce projet s'inscrivait dans le cadre d'une modernisation du système, censée déboucher, par l'émergence de contre-pouvoirs politiques et sociaux, sur une recomposition des caciques locaux et nationaux ; en effet, une telle restructuration devait provoquer une limitation de la capacité de corruption de ces derniers car, désormais, le pouvoir exécutif (formel et « informel ») allait être soumis à la compétition électorale. Cependant, la distance reste grande entre la mise en place de ce projet et son exécution, car il contient en lui-même la remise en cause de la prééminence du PRI. Comment ce projet de modernisation sera-t-il idéologiquement récupéré par le PRI et concédé aux niveaux local et régional ? Quelles seront les stratégies développées par les élites traditionnelles pour conserver le pouvoir au niveau national ? Comment un changement de statut des élites locales provoquera-t-il une réorientation de leurs stratégies de domination (par des alliances opérées avec les acteurs des marges externes du système) ? Et finalement, comment le clientélisme se perpétuera-t-il dans un contexte de mise en place d'un système libéral-démocratique ? Ces questions seront posées à partir de l'analyse de l'alternance politique qui a eu lieu dans l'État du Chihuahua.

C'est le 12 juillet 1992 que tout a basculé pour le PRI dans l'État du Chihuahua ; ce jour-là fut une déroute complète pour ses candidats lorsque le parti d'opposition ²

* Sociologue, ORSTOM, chargé de recherche du département SUD (Sociétés, Urbanisation, Développement).

1 Il s'agit du PRI (Parti révolutionnaire institutionnel), officiellement créé en 1946 mais dont la structure de gouvernement dispose, en fait, du pouvoir d'État depuis 1929 ; le Mexique est un régime fédéraliste centralisé composé de trente-et-un États fédérés et d'un district fédéral (DF), siège de l'État fédéral ou de la Fédération ; pour des facilités d'expression, nous userons ici du terme de région ou d'État régional comme équivalent d'État fédéré, la région étant comprise non dans son acception géographique, mais comme référent politique de division administrative.

2 Non issu du parti traditionnel dominant, le PAN (Parti d'action national) a été créé en 1939 ; il développe actuellement une idéologie populiste libérale et il est devenu, depuis les élections présidentielles de 1994, la seconde force politique du pays. Sur le plan national, il convient en outre de signaler la percée, en matière de représentation politique, effectuée ces dernières années par le PAN qui, de mars 1991 à mars 1995, a connu une augmentation du nombre de ses gouverneurs (de 1 à 4), maires (de 38 à 156, qui comprennent 12 des 20 municipalités les plus peuplées du Mexique), députés fédéraux (de 101 à 118), députés locaux (de 87 à 192) et sénateurs (de 0 à 25) ; de plus, depuis décembre 1994, le nouveau président de la République, Ernesto Zedillo, a nommé comme membre de son gouvernement (et ceci pour la première fois dans l'histoire du Mexique) un ministre issu de l'opposition paniste, et il s'agit du procureur de la République (équivalent du ministre français de la Justice).

remporta tous les postes électifs en jeu et put dès lors contrôler le gouvernement local, le congrès local et la plupart des municipalités de l'État (hormis celle de la capitale : Chihuahua). Les changements politiques qui résultèrent de cette alternance seront étudiés sur la base d'une confrontation avec la situation politique précédente, afin de repérer quels étaient alors les acteurs dominants de l'État clientéliste. De cette manière, pourront être cernés les effets des politiques développées à partir de l'alternance, destinées à modifier les rapports entre le pouvoir et sa base sociale ainsi que les méthodes d'exercice du pouvoir ; finalement, l'objectif sera de faire apparaître les limites de l'innovation politique appliquée aux niveaux local ou régional, face à un appareil central dont les cadres usent de toutes les ressources du clientélisme pour conserver le pouvoir d'État.

Les antécédents du pouvoir local et régional

La distribution des pouvoirs au cours de la période précédant l'alternance politique dans le Chihuahua sera analysée à partir d'une étude de cas, la ville de Chihuahua, capitale de l'État du même nom, appliquée à un enjeu particulier à travers lequel les décisions politiques ont une forte incidence sur l'état des rapports sociaux (et donc sur le vote des habitants) : la planification urbaine, et notamment la politique du logement qui est censée répondre au besoin fondamental de la population de disposer d'un toit.

Pour une population approximative de 800 000 habitants répartie sur une superficie de 23 400 hectares, on estime aux environs de 100 000 le déficit de logements à Chihuahua. La croissance de la ville est surtout orientée vers le nord, là où sont regroupées les terres privées, plutôt que vers le sud-ouest, où sont situées les zones *ejidales*³ et vers l'est, où le relief montagneux constitue un frein à l'urbanisation. Il faut remarquer en outre que l'agglomération de Chihuahua comporte, comme la plupart des villes importantes au Mexique, un grand nombre de lots non urbanisés et que les propriétaires privés retiennent à des fins de spéculation ; à l'Instituto de Vivienda del Estado de Chihuahua (IVIECH), on estimait, en 1991, le nombre de ces lots vides à environ 10 % dans le centre-ville et à 40 % en dehors des limites du centre urbain. Sans conteste, il existe bien un problème de logement à Chihuahua, mais celui-ci n'est qu'un aspect de la question beaucoup plus vaste de l'aménagement de l'espace, incluant l'accès à la terre, la construction du logement, la satisfaction des demandes de services et d'équipements urbains. Tous ces éléments mettent donc en jeu le type même de planification urbaine (projection de l'espace dans le temps, division de l'espace physique et social) décidé par les pouvoirs publics, et la manière dont celle-ci s'inscrit dans l'espace.

3 L'histoire moderne de la tenure des terres agricoles au Mexique commence à l'issue de la Révolution (les troubles révolutionnaires durèrent de 1911 à 1920) lorsqu'est rédigée la Constitution de 1917 prévoyant la redistribution aux paysans des terres appartenant jusqu'alors aux grands domaines des haciendas. Cette redistribution s'opéra sur la base d'une rupture avec le système antérieur de la propriété privée ; en effet, les terres redistribuées – que l'on nommera désormais *ejidos* – acquièrent le statut de terres communales, ce qui signifie qu'elles deviennent (de par la mise en application d'une réforme agraire d'inspiration socialiste) propriété fédérale de la Nation.

Les acteurs publics

La mise en œuvre de toute planification urbaine suppose que, simultanément à la définition des plans, les pouvoirs publics se donnent les moyens juridiques, institutionnels et financiers d'appliquer les décisions contenues dans les plans, sinon ceux-ci n'auront d'autre valeur que formelle et ne pourront contribuer à la maîtrise de l'espace. Cette condition implique une liaison étroite entre la planification et les décisions de politique générale par lesquelles les ressources locales et nationales sont distribuées. Les moyens d'action des pouvoirs publics ayant été réduits du fait de la grave crise économique qu'a traversée le pays au cours des années quatre-vingt, certaines priorités se sont imposées, sur la base d'une alliance entre l'État et les entrepreneurs, afin de rendre plus performant l'outil de production industrielle. C'est ainsi que, depuis cette période, la politique économique mexicaine a amorcé un virage libéral qui s'est traduit par un important désengagement de l'État vis-à-vis du secteur de l'aménagement urbain, considéré comme non rentable immédiatement. Les moyens attribués aux institutions ayant en charge le secteur urbain ont donc été fortement limités, la politique officielle étant de laisser faire l'aménagement de leur espace par les habitants eux-mêmes, tandis que les ressources disponibles étaient orientées vers le soutien à l'activité industrielle, et notamment, pour ce qui concerne la région nord du Mexique, à l'aide au secteur *maquiladora*⁴ et aux grands groupes nationaux exportateurs. Une telle politique conduisait donc à favoriser le secteur privé compétitif par rapport au secteur social.

Afin d'inciter à l'installation des nouvelles usines dans les parcs industriels locaux⁵, tout un dispositif stratégique a été mis en place qui faisait la part belle aux entrepreneurs régionaux, ces derniers se trouvant en mesure de nouer des alliances avec les entrepreneurs étrangers grâce à leur capacité à intervenir aux trois niveaux fédéral, étatique et municipal de l'administration mexicaine. Au niveau fédéral, ils ont pu influencer sur l'orientation du cadre légal et obtenir des soutiens ou des concessions en matière de financement et de fiscalité (et bénéficier ainsi de subventions déguisées) ; au niveau de l'État fédéré, ont été effectuées les démarches concernant le développement de l'infrastructure industrielle ; au niveau municipal, se sont trouvés réglés les problèmes relatifs au transport, aux routes, à la main-d'œuvre...

4 Les *maquiladoras* sont des usines d'assemblage (appartenant à de grands groupes multinationaux, majoritairement d'origine nord-américaine puisque 64 % des investissements étrangers directs à la frontière nord du Mexique proviennent des États-Unis), construites en zones franches sur le territoire mexicain et dont les marchandises produites sont destinées presque exclusivement au marché des États-Unis ; c'est ainsi que 1 800 usines *maquiladoras* emploient 420 000 personnes le long de cette frontière ; les pôles principaux sont Mexicali (dans l'État de Basse-Californie) et Ciudad-Juárez (deuxième ville de l'État du Chihuahua). Pour cette dernière ville, 60 % du total des emplois dépendent du secteur *maquila* (en comptant les emplois générés par cette activité) ; pour ce qui concerne l'État du Chihuahua dans son ensemble, le secteur de la *maquila* a permis un accroissement de l'emploi de 75 % entre 1984 et 1988. En outre, 40 % des recettes de cet État dépendent des investissements étrangers. Enfin, il faut souligner que cette croissance ne favorise que relativement le développement local puisqu'on estime que 50 % du montant des salaires perçus par les Mexicains du secteur *maquila* retournent aux États-Unis sous forme, soit d'achats de consommation, soit de placements bancaires [Revel Mouroz, 1993].

5 Ces parcs hébergent 29 % des usines locales et concentrent 60 % des emplois d'ouvriers ; il faut également mentionner « l'attrait » particulier qu'exerce le Mexique quant au prix de la terre, des services, des infrastructures et des installations d'usines, nettement meilleur marché que dans n'importe quel pays industrialisé ou même que dans de nombreux autres pays *maquilador* du Sud-Est asiatique.

Le cas de la ville de Chihuahua ne déroge pas à ce qui se passe sur le reste de la frontière nord du Mexique ; les pouvoirs publics de l'État régional y ont concentré une grande part de leurs moyens disponibles au développement de parcs industriels qui semblent mobiliser prioritairement les différentes administrations chargées de la planification urbaine. La construction de ces parcs nécessite une collaboration suivie entre les autorités politiques (qui prennent la décision), l'initiative privée (qui forme le projet en fonction des possibilités locales d'investissement et des besoins des partenaires étrangers) et les services de planification (qui localisent un terrain disponible, l'aménagent et concèdent l'exécution du projet aux entrepreneurs privés).

Du côté du municipe ⁶, l'instrument de planification et d'action est constitué par le plan directeur de Chihuahua élaboré pour une première fois en 1982. Selon les responsables municipaux, 60 % des terres urbanisées seraient en conformité avec le plan ; les 40 % restants, qui sont pour la plupart des lotissements irréguliers localisés dans le lit des fleuves, échappent au pouvoir de l'administration municipale. Ces lotissements irréguliers, qui abritent approximativement 20 % de la population de l'agglomération, relevaient, jusqu'en 1982, d'une stratégie politique de laisser-faire de la part des autorités municipales qui en avaient abandonné le contrôle au secteur social, en l'occurrence à l'organisation des *ejidatarios* et au Comité de défense populaire (CDP). La procédure normale de régularisation des terres urbaines (la transformation des *ejidos*, de terres collectives fédérales à vocation agraire en terrains privés urbains) est du ressort d'un organisme fédéral : la CORETT (commission de régularisation de la tenure de la terre).

Le problème de la régularisation est que celle-ci a lieu, dans la plupart des cas, lorsque les terrains lotis et construits sont illégalement (du point de vue du statut juridique de la tenure) occupés par les habitants. Il en résulte que cette régularisation entérine une situation préexistante d'occupation hors planification et ne s'effectue presque jamais en coordination avec les administrations locales chargées de la mise en œuvre des plans urbains. Ainsi, l'un des objectifs de la planification qui consiste à anticiper les mouvements de croissance urbaine et à se donner les moyens de les orienter ne peut être traduit dans la réalité car les moyens nécessaires, notamment les réserves foncières qui pourraient être dégagées pour une régularisation préventive, ne sont pas à la disposition des autorités locales.

Les municipes héritent donc de terrains régularisés hors plan, et l'absence de réserves implique que les équipements urbains seront construits sur les lieux affectés théoriquement aux espaces verts. Par ailleurs, le même manque de réserves foncières incite les nouveaux citoyens à s'installer irrégulièrement dans les zones *ejidales* (réservées, en principe, à un usage agricole) vacantes, sauf lorsqu'il s'agit de cas jugés « d'utilité publique », comme pour la construction de parcs industriels ou de grandes infrastructures routières devant desservir les zones industrielles ; pour ces programmes, tous les moyens financiers sont débloqués, de même que sont autorisées certaines dérogations aux normes contenues dans le plan d'urbanisme qui permettent par exemple d'installer les parcs industriels à proximité immédiate des zones d'habitation.

6 Le municipe, au Mexique, peut être considéré comme l'équivalent d'une commune en France.

Les industriels

Il semble bien qu'existe, dans la ville de Chihuahua, une différence marquée de statut entre les grands entrepreneurs traditionnels et les industriels liés au secteur *maquiladora* ; les premiers jouissent d'une implantation locale enracinée et extensive, tandis que les seconds sont considérés, du fait de l'extraterritorialisation de leurs activités et du régime spécial dont ils bénéficient, comme recherchant d'abord un profit immédiat aux dépens du développement local.

Cependant, la position de ces deux catégories d'entrepreneurs ne varie pas quant au problème du logement de leur main-d'œuvre : ils le regrettent, mais ne considèrent pas qu'il est de leur ressort de régler ce problème. Selon eux, il appartient aux organismes publics de satisfaire la demande sociale en matière de logement. Les patrons versent les cotisations salariales et délèguent ainsi aux pouvoirs publics le soin de prendre en charge le secteur du logement. Les cotisations salariales (équivalant à 5 % du salaire effectif) alimentent un organisme parapublic : l'INFONAVIT (fonds national du logement des travailleurs), qui construit des logements en accession à la propriété, destinés aux travailleurs gagnant entre une et trois fois le salaire minimum. Le remboursement des prêts (attribués à des taux d'intérêt très avantageux de 4 %) et le versement des cotisations devraient théoriquement permettre d'alimenter un fonds de roulement et de lancer de nouveaux programmes de construction. Cependant, le taux de récupération étant extrêmement bas (estimé à 14 % par la Banque mondiale, sur le plan national), le volume de logements construits ne peut en aucun cas satisfaire la multitude des demandes. C'est la raison pour laquelle l'attribution de ces logements sociaux est liée à certains critères de sélection qui font la part belle aux clientélismes locaux, syndicaux et patronaux : 60 % des logements construits sont destinés aux syndicats ouvriers officiels qui les distribuent à leurs adhérents, tandis que les 40 % restants reviennent aux différentes organisations patronales qui les répartissent entre leurs ouvriers dont le salaire est inférieur au triple du salaire minimum.

S'il existe donc cette insatisfaction commune aux deux catégories d'entrepreneurs, il faut également reconnaître que leur situation diffère radicalement quant à leur degré d'intégration locale. Ainsi, les industriels traditionnels entretiennent-ils des relations suivies avec les syndicats ouvriers et les représentants des pouvoirs publics, le consensus syndical leur permettant de maintenir un bon climat social, et la collaboration avec les différentes administrations s'avérant utile pour infléchir les politiques industrielles et obtenir un partage des investissements à travers certaines subventions publiques. Quant aux responsables patronaux des *maquiladoras*, ils semblent développer des stratégies autonomes⁷ ; s'ils tolèrent les syndicats, c'est parce que ces derniers sont parvenus à s'imposer au sein des entreprises, mais leur présence est une source de contrariété pour ces patrons qui préféreraient disposer à leur gré d'une main-d'œuvre complètement soumise à la hiérarchie et jouissant du strict minimum en matière de protection sociale. Pour ce faire, ils utilisent toutes les ressources de la législation du travail afin d'éviter

7 À Chihuahua, le capital de ce type d'entreprises provient pour 70 % des États-Unis, pour 20 % d'entrepreneurs mexicains et pour 10 % de pays asiatiques ou européens. Il faut également signaler que 99 % des matières premières utilisées par les *maquiladoras* à Chihuahua sont importés.

que leur personnel n'interfère sur les relations sociales au sein des entreprises. Ainsi, 50 % des contrats de travail sont des contrats individuels renouvelables, d'une durée de 20 à 28 jours ; le reste du personnel bénéficie de contrats collectifs de travail. Dans l'agglomération de Chihuahua, le personnel féminin des *maquiladoras* représente 66 % de l'ensemble des employés, ce qui tendrait à prouver que la majorité de ces entreprises appartiennent à la première génération des *maquiladoras* utilisant une main-d'œuvre peu qualifiée pour une production intensive. Néanmoins, douze de ces entreprises sont de la deuxième génération qui se caractérise par des productions de hautes technologies à partir d'un outil de travail amplement robotisé. Vis-à-vis des pouvoirs publics, les responsables des *maquiladoras* semblent douter fortement de la capacité de l'administration à gérer efficacement les fonds publics.

Les acteurs du domaine social

Par domaine social, il est entendu ici l'ensemble des organisations populaires, théoriquement indépendantes des institutions administratives ou de gouvernement ; les syndicats, les associations (de quartier, corporatistes...), les communautés religieuses de base, les structures locales des partis politiques constituent différents types de ces organisations sociales. Les tactiques et stratégies adoptées par ces groupes peuvent être très diverses : de consensus, de pression, d'affrontement ou de défense d'intérêts particuliers. Souvent, l'indépendance des organisations populaires devient problématique lorsque certaines d'entre elles apparaissent comme l'émanation de structures bureaucratiques gouvernementales à qui elles confèrent un ancrage social et une « légitimité » populaire. Deux organisations populaires étaient dominantes dans le Chihuahua : l'une, syndicale (la CTM ou Confédération des travailleurs mexicains⁸), et l'autre de type association à caractère politique (le CDP ou Comité de défense populaire).

Déjà installés au sein des grandes entreprises traditionnelles, les syndicats officiels, malgré certaines tensions locales au cours de la précédente décennie, se sont également accommodés au système *maquiladoras* qui caractérise la région nord du Mexique. C'est ainsi qu'à Chihuahua, la CTM peut contrôler la grande majorité des 50 000 travailleurs qui composent le personnel employé par la *maquila*. Le type de relation établi entre syndicats et responsables d'entreprise a débouché sur la pacification des rapports sociaux et l'établissement d'un *statu quo* pour ce qui concerne l'organisation du travail au sein des unités de production. En effet, ces entreprises se caractérisent par des taux très importants de rotation de la main-d'œuvre ainsi que par la docilité de celle-ci (les arrêts de travail sont rares, les préavis de grève suffisant généralement à débloquer les négociations salariales). Si la main-d'œuvre locale est attirée par des conditions de travail plus favorables que

8 On a pu reconnaître, au Mexique, une intervention systématique de l'État dans toutes les questions syndicales depuis l'instauration de la loi fédérale du travail en 1931. Depuis lors, l'État dispose de la faculté d'octroyer ou de refuser l'enregistrement d'un syndicat, de déclarer légale ou illégale une élection de représentant syndical ou une grève. En fait, le gouvernement mexicain utilise les syndicats comme sa base de soutien politique, stratégie évidente depuis qu'en 1938, la CTM a intégré le PRI et constitue le secteur ouvrier dominant, à l'intérieur du parti de gouvernement.

dans le reste du pays, les entrepreneurs étrangers sont eux-mêmes motivés par les différences du coût de la main-d'œuvre de part et d'autre de la frontière ; ainsi, en 1991, alors que le salaire minimum mensuel était de 3 300 francs aux États-Unis, il ne dépassait pas les 500 francs dans la zone *maquiladora*, où le salaire journalier est presque équivalent au salaire horaire des États-Unis, et il était de l'ordre de 350 francs dans le reste du Mexique. De plus, l'autre facteur qui attire les entrepreneurs est la plus grande durée de la semaine de travail (40 heures aux États-Unis contre 48 heures au Mexique).

Parmi les avantages que les syndicats tiraient de ce partage consenti des pouvoirs, il y avait bien évidemment le système INFONAVIT qui leur permettait d'asseoir leur clientèle sur la base du monopole qu'ils partagent avec les dirigeants patronaux de la distribution des logements construits par cette agence fédérale. Ce système, fortement bureaucraté et centralisé, bénéficiait en partie aux travailleurs syndicalisés du secteur formel, sans pour autant que toutes les demandes formulées par ces derniers soient satisfaites. En fait, quand une entreprise passe sous le contrôle d'un syndicat, tous les ouvriers qui la composent doivent s'affilier à ce syndicat qui les représentera auprès des responsables de l'entreprise et négociera les contrats de travail, les avantages matériels ainsi que les augmentations de salaire et les conditions de travail du personnel. Dans la réalité, seules les augmentations de salaire font l'objet de négociations. Quant aux avantages, ils sont surtout retirés par les dirigeants syndicaux qui, outre les cotisations perçues du personnel, profitent de leur situation de monopole pour capter les aides publiques et les redistribuer de manière à accroître le réseau clientéliste sur lequel se fonde leur pouvoir. Telle est la raison pour laquelle les syndicats auront tendance à attribuer leurs quotas de logements plutôt sur la base du favoritisme qu'en fonction des besoins réels exprimés par les véritables postulants aux crédits INFONAVIT. Ainsi, on s'aperçoit qu'à l'issue de la sélection, les bénéficiaires de logements ne sont souvent pas ceux qui étaient contenus dans la liste originale, mais les protégés de représentants syndicaux ou les représentants syndicaux eux-mêmes dont les profils socioéconomiques sont au-dessus des conditions requises, si bien que nombre des maisons attribuées se retrouvent soit louées par leurs nouveaux propriétaires qui étaient déjà en possession d'un logement et, de ce fait, n'auraient pas dû bénéficier d'un crédit INFONAVIT, soit inoccupées comme peut l'être un capital fixe, bloqué à des fins spéculatives.

C'est ainsi que le monopole syndical est, paradoxalement, un élément positif pour les dirigeants patronaux, même pour les responsables de *maquiladoras* qui n'osent l'avouer, en ce qu'il favorise un bon climat social à l'intérieur des entreprises, et contrarie la formation de centrales syndicales indépendantes qui pourraient pratiquer un syndicalisme revendicatif actif et fort. En fait, il existe un partage des rôles et des privilèges entre les chefs d'entreprises, quelquefois associés aux promoteurs de parcs industriels, et les responsables des diverses centrales syndicales « officielles » : les premiers bénéficient de meilleures conditions de production tandis que les seconds conservent les avantages matériels liés au contrôle social de la population ouvrière, sans que les conditions de vie ou de travail de cette dernière n'en soient fondamentalement améliorées. Ainsi se trouve

saüvegardée la politique de consensus souhaitée par le gouvernement mexicain, qui réunit autour des mêmes objectifs les autorités politiques, les acteurs syndicaux et les entrepreneurs.

L'État mexicain s'est donc attaché à maintenir, à partir de 1938, des rapports d'échanges avec les dirigeants ouvriers, octroyant aux syndicats des possibilités de contrôle clientéliste de leurs bases, consistant en l'attribution de prestations liées à la vie quotidienne à l'intérieur ou à l'extérieur des entreprises (attributions de logements, par exemple) afin de récompenser les ouvriers fidèles et de châtier les dissidents. Cet encadrement était encouragé non seulement pour que s'exerce le contrôle syndical sur les revendications des travailleurs, mais aussi pour permettre aux syndicats de mobiliser leurs adhérents lors des meetings électoraux ou lors des élections, afin que les clientèles syndicales apportent massivement leur vote au PRI. En échange, les représentants syndicaux les plus méritants pouvaient bénéficier de postes politiques et des avantages financiers ou économiques.

Une autre composante du secteur social joue un rôle très important à Chihuahua : il s'agit du CDP (Comité de défense populaire), organisation qui s'est spécialisée dans les occupations illégales de terrains afin de satisfaire les travailleurs sans logement, et dans la gestion (sociale, politique) des nouveaux quartiers qui résultent de ces occupations. L'audience du CDP est très large, au point de s'étendre aux autres villes de l'État et même aux États voisins ; récemment, cette organisation a été jusqu'à participer en s'unissant à des groupes locaux d'autres régions à la constitution d'un véritable parti politique (le PT ou Parti des travailleurs) dont l'influence pèse maintenant sur l'échiquier régional.

Fondé officiellement le 15 janvier 1972, le CDP – composé aujourd'hui exclusivement d'associations populaires – est issu de la mouvance révolutionnaire agraire d'inspiration villiste⁹, qui a marqué les régions nord du Mexique au cours des années soixante. Il s'agissait, à l'origine, d'un mouvement politico-militaire dont les actions les plus spectaculaires consistaient en l'attaque des banques. Parallèlement à cette organisation révolutionnaire et lié à elle, s'était constitué à Chihuahua, en 1964, un mouvement progressiste dénommé Lucha Inquilinaria, destiné à assister les habitants dans leurs luttes contre les grands propriétaires de sol urbain. Ce mouvement s'est enraciné localement à partir de l'année 1968 lorsque, le 17 juin de cette année-là, 80 familles, se réclamant de Lucha Inquilinaria, se regroupèrent pour occuper les terres d'un riche propriétaire ; deux jours plus tard, 2 000 familles avaient rejoint les premières sur les lieux de l'invasion, montrant ainsi aux autorités leur détermination et l'ampleur de la crise du logement à Chihuahua. À cet endroit naquit le quartier populaire « Francisco Villa », situé au nord de la ville de Chihuahua, et qui réunit aujourd'hui une population de 30 000 personnes sur une superficie de 50 hectares. Face au succès de cette première occupation, et pour répondre aux besoins d'une population croissante de mal-logés, le CDP a organisé par la suite de multiples autres opérations d'envahissements de terres, si bien qu'en 1991, on estimait à 70 000 habitants la population vivant irrégulièrement sur des terrains dans l'agglomération de Chihuahua. Se pose donc maintenant le problème

9 Du nom de Francisco (Pancho) Villa, héros populaire et légendaire de la Révolution mexicaine.

de la régularisation de ces terrains puisque, toujours en 1991, 75 % des familles installées ne détenaient encore pas de titre légal de propriété.

Le CDP contrôle les populations qui se sont installées sur les terres envahies, c'est-à-dire que ce mouvement est parvenu à se créer une clientèle sociale et une légitimité à travers l'organisation d'opérations d'occupation de terres. La tactique urbaine déployée ensuite par le CDP a consisté à gérer ce « patrimoine social » et notamment à se poser comme relais indispensable entre les différentes administrations et la population, pour ce qui concerne la satisfaction des demandes de cette dernière en matière de services, d'équipements et de statut légal d'occupation. Pour ce faire, la population est organisée en assemblées populaires, au sein desquelles s'expriment les demandes, et qui délèguent leurs pouvoirs d'action et de négociation à des représentants choisis. De ce fait, le CDP apparaissait comme un interlocuteur légitime auprès des pouvoirs publics.

En ce qui concerne les stratégies urbaines, si le gouvernement a adopté, au début des occupations, une attitude répressive qui consistait à défendre par tous les moyens les intérêts des propriétaires fonciers lésés, il s'est ensuite posé comme intermédiaire entre ces derniers et les organisations populaires. Par la suite, le CDP a négocié directement avec les propriétaires privés de terres ou avec les paysans (lorsqu'il s'agissait d'*ejidos*, en principe voués à un usage exclusivement agricole) qui préférèrent vendre leurs terrains au CDP, craignant qu'une occupation forcée ne les prive des dédommagements financiers que leur offrait le CDP en échange de la cession de leurs terres. Au début, le gouvernement utilisa tous les moyens pour freiner ces mouvements. C'est ainsi que pour empêcher l'extension du quartier Francisco Villa, on a laissé le PRI, à travers une organisation qui lui était rattachée : le Frente de Colonias Populares, diriger certaines occupations à proximité, et on a orienté les actions INFONAVIT, prévues par le plan étatique de développement urbain, afin d'encercler le quartier occupé par le CDP et de désamorcer son influence. Rien n'y fit et le gouvernement régional fut contraint de négocier avec cet interlocuteur qui disposait du monopole de la légitimité dans de nombreux quartiers populaires. Par voie de conséquence, l'établissement de ces négociations a permis d'établir un lien et, à partir d'un calcul d'intérêts réciproques établi sur la base d'un échange de faveurs, de désamorcer nombre de conflits et d'atténuer le radicalisme du CDP.

À Chihuahua, le CDP avait même élargi son champ d'action et d'influence jusqu'à contrôler les espaces sur lesquels s'opère le commerce informel de contrebande¹⁰, ce qui lui a permis, par la même occasion et grâce au système des prélèvements informels obligatoires¹¹, de subvenir à certains de ses besoins financiers. Les actions du CDP dans ce domaine ont commencé en 1979 lorsque les autorités ont décidé de réduire le commerce ambulant en utilisant la répression vis-à-vis

10 Ces marchés sont nommés *pasitos*, en référence à la ville américaine frontalière d'El Paso, d'où provient la majorité des marchandises de contrebande.

11 Il s'agit des cotisations que les commerçants ambulants versent à une organisation qui les représente (la plupart du temps, un syndicat « officiel », contrairement au cas présent), afin que les dirigeants de celle-ci défendent leurs intérêts (et d'abord leur maintien sur place en dépit des réglementations) auprès des autorités. Pour ces dirigeants, la captation des cotisations représente une importante source d'enrichissement personnel.

des vendeurs de rue non enregistrés. Le CDP a alors apporté son soutien à cette corporation inorganisée, en provoquant une invasion des trottoirs dans les rues centrales de Chihuahua. À cette occasion, il a bénéficié d'un soutien populaire, arguant du fait qu'il fallait briser le monopole du commerce officiel et des circuits de distribution traditionnels pour faire baisser les prix des marchandises importées. Malgré l'opposition de la chambre de commerce de Chihuahua, les pouvoirs publics ont dû céder à la pression du CDP afin d'éviter un affrontement qui leur aurait été préjudiciable sur le plan électoral.

Sur le plan politique, le CDP est parvenu à étendre son influence dans les villes de Ciudad-Juárez, Tijuana et Mexicali, ainsi que dans les États de Sinaloa et de Durango. Malgré de multiples tentatives de rapprochement avec des instances nationales « progressistes » comme la CONAMUP (la Confédération nationale des mouvements urbains populaires), ou le Front cardéniste qui est à la base du principal parti d'opposition « de gauche » au Mexique (le PRD, Parti révolutionnaire démocratique), le CDP est toujours resté cantonné à l'intérieur des limites d'un espace idéologique, stratégique et régional propre. Il ne souffre donc pas de la concurrence des organisations politiques nationales, ce qui arrange également le parti de gouvernement (le PRI), pour qui il est préférable de négocier avec un interlocuteur disposant d'un contrôle réel sur une sphère d'influence qui ne s'élargit pas.

En fin de compte, il est possible d'affirmer qu'à Chihuahua, le PRI et le CDP se partageaient, depuis 1985, le monopole de la légitimité dans les quartiers populaires. Le pragmatisme politique, autant de la part du PRI que du CDP, fut à l'origine de cette alliance motivée par la nécessité d'aboutir à une pacification forcée (de type clientéliste) des rapports sociaux. Sur le plan des stratégies, si le PRI a essayé de récupérer du CDP certaines formes d'action comme les envahissements de terres, le CDP a lui-même utilisé les pratiques clientélistes afin de faire pression sur l'administration et de contourner les blocages de cette dernière dont le PRI avait naguère l'exclusivité. Cependant, l'action du CDP se limite à l'espace de la vie urbaine et ne s'étend pas au sein des entreprises, contrairement au PRI qui dispose, à travers le canal des syndicats officiels, d'un rayon d'action plus large. Il faut néanmoins reconnaître qu'un certain *modus vivendi* s'était établi entre ces deux organisations concurrentes afin de préserver un *statu quo* qui les arrangeait toutes deux. Leurs pouvoirs respectifs pouvaient donc se reproduire par la conservation mutuellement consentie de leurs zones d'influence propre sur le domaine social, le CDP contrôle les organisations populaires indépendantes, et le PRI a la mainmise sur les organisations syndicales officielles. Ce qui les reliait, c'était leur compromission commune par des pratiques autoritaires et clientélistes qui reflétaient et reproduisaient un système politique et économique de domination, foncièrement inégalitaire. L'autre aspect qui les réunissait était, paradoxalement, leur rivalité pour le contrôle d'une même clientèle qui, faute de trouver en eux des relais efficaces pour la satisfaction de revendications portant sur l'amélioration de la vie quotidienne (régularisation des terres, logements décentes, services, équipements, emploi...), leur a finalement fait défaut.

L'alternance des politiciens entrepreneurs

L'implantation du parti libéral d'opposition (le PAN) dans l'État du Chihuahua ne date pas des élections de 1992. Déjà, en 1983, le PAN avait ancré son influence dans cet État puisque, cette année-là, il avait conquis six présidences municipales, dont celle de la capitale de l'État, Chihuahua, et celle de Ciudad-Juárez (gagnée à l'époque par le vainqueur des élections de 1992 au poste de gouverneur de l'État). Puis, en 1986, ce parti aurait probablement gagné le poste de gouverneur si une fraude électorale n'avait permis au PRI de conserver le pouvoir. La mobilisation populaire réclamant le respect du vote qui a suivi cette élection contestée, ainsi que le discrédit qui a accompagné la gestion du gouverneur issu du PRI tout au long de son mandat, expliquent pour une bonne part la victoire du PAN en 1992. Mais d'autres raisons peuvent également être invoquées : d'abord, la réputation de gestionnaires d'expérience dont bénéficient les notables du PAN, issus pour une grande majorité d'entre eux du secteur entrepreneurial privé (commerce ou industrie), conforte leur crédibilité aux yeux de la population ; ensuite, l'engagement de l'église locale au côté du PAN, afin de réclamer une alternance politique, lui a permis de profiter d'une caution morale respectée ; puis, la proximité des États-Unis aura permis de renforcer une culture politique régionale basée sur la conscience civique, et s'opposant aux pratiques centralisatrices et autoritaires de l'État clientéliste mexicain. Enfin, il faut reconnaître que la défaite du PRI est aussi liée aux effets de la crise économique sévissant au Mexique depuis 1982 et qui fragilise de plus en plus le PRI, dont le système de gestion est perçu comme ne pouvant aboutir à une véritable intégration des économies locales (l'accroissement du nombre des faillites dans le secteur de l'industrie locale et l'ampleur du sous-emploi ont touché une grande partie de la population). Le PRI est également considéré comme responsable du blocage du système politique et de la détérioration des rapports sociaux (c'est-à-dire de la violence générée par l'augmentation de la délinquance quotidienne). Tous ces éléments conjugués auront précipité l'alternance politique dans l'État du Chihuahua.

En 1992, la population a donc choisi l'alternance électorale afin d'impulser une alternative politique, mais surtout pour favoriser une nouvelle dynamique économique régionale, supposée génératrice de croissance et d'une meilleure répartition sociale des bénéfices de celle-ci. Le changement des mœurs politiques a été engagé par les nouveaux gouvernants dans trois directions différentes : la lutte contre la corruption, l'adoption d'une nouvelle politique fiscale et les réformes constitutionnelles.

La lutte contre la corruption

Il s'agissait là d'une des grandes orientations de la campagne électorale : l'objectif était de moraliser la vie politique et de mettre fin à la corruption institutionnelle, afin de redonner une légitimité au personnel politique, et de montrer que les économies ainsi réalisées pouvaient être canalisées vers la modernisation de l'outil de production régional et la création d'emplois nouveaux. Certains budgets (communication, relations publiques) qui étaient naguère grands pourvoyeurs de

faveurs en nature (repas gratuits dans de grands restaurants, séjours de récréation, cadeaux divers) auprès de certaines professions (comme les journalistes, par exemple) ont été fortement diminués. La grande corruption des hauts fonctionnaires publics régionaux a été entravée par l'adoption de mesures visant à augmenter les salaires des membres du cabinet du gouverneur. Mais les mesures les plus spectaculaires ont consisté à lutter contre certaines rentes de corruption et contre l'impunité dont jouissaient traditionnellement les élus (présidents municipaux, conseillers municipaux, députés locaux) et les fonctionnaires de base convaincus de détournements de fonds publics. C'est ainsi que fut entamée une lutte frontale contre le corporatisme syndical (surtout représenté dans le secteur éducatif) et politique (fortement actif à travers sa composante jugée la plus pervertie, c'est-à-dire le comité de défense populaire). Comme pour la plupart des organisations politiques fondées sur une structure syndicale et disposant d'une large clientèle, la défense de ses affiliés par le CDP s'opère d'une manière paternaliste : les avantages en nature que les obligés reçoivent (aides financières, service social, logement, congés, assistance judiciaire) servent, en fait, à voiler et à légitimer une corruption d'envergure beaucoup plus grande de la part de leurs représentants et des responsables de l'administration (complices du détournement d'une partie des subventions octroyées par les pouvoirs publics ou laissant se développer, contre rétribution, les affaires illégales des représentants politiques et syndicaux).

Les principales activités du CDP, qui bénéficiait de la protection du PRI contre une pacification des rapports sociaux et un apport de voix lors des élections, consistaient en l'organisation de la contrebande de marchandises destinées à être vendues sur certains marchés publics, en la régularisation des véhicules importés illégalement, et en l'occupation illégale de terres périphériques urbaines afin de loger la clientèle affiliée à cet organisme mi-politique, mi-syndical. Après la victoire du PAN, le CDP a mobilisé ses clientèles afin de perturber, par des manifestations, les actions entreprises par la nouvelle administration. Des négociations ont alors été menées qui ont consisté, pour le PAN, à reconnaître l'existence du CDP à condition que ses dirigeants acceptent d'adopter, pour leur organisation, un statut d'entreprise commerciale privée et la première conséquence de ce statut, c'est-à-dire d'être soumis à l'impôt. Concernant l'occupation forcée des terres périphériques, une nouvelle politique urbaine a été décidée consistant à n'accepter l'urbanisation que sur des terrains préalablement dotés de services publics et d'infrastructures élémentaires. Antérieurement, la promesse, jamais accomplie, de raccordement aux réseaux urbains des habitations situées dans les quartiers périphériques envahis constituait une stratégie utilisée, autant par le PRI que par le CDP, pour s'attacher leurs clientèles en jouant sur les réseaux d'influence dont disposent les caciques locaux. Mais les populations, lassées d'une attente pouvant durer plusieurs dizaines d'années, ont finalement retiré leur confiance aux caciques locaux, et les ont sanctionnés en reportant leurs voix sur l'opposition représentée par le PAN. L'alternance a permis que les terrains les plus récemment envahis soient transformés en jardins publics et que les *pasitos* soient délogés des trottoirs, installés sur des marchés réglementés et fiscalisés. Les représentants du CDP ont donc connu une importante diminution des bénéfices de leurs rentes, mais ils se sont soumis aux nouvelles directives en attendant avec impatience le

retour du PRI au pouvoir pour reprendre leurs affaires (ou bien, ce qui revient au même dans un système clientéliste rentier, le retour du PRI aux affaires pour reprendre leur pouvoir).

La lutte contre l'impunité des anciens dirigeants politiques a été concentrée sur la bataille des *finiquitos* constitutionnels¹² ; dix mois après avoir pris possession du pouvoir, le congrès local (sous l'instigation du nouveau gouverneur) refusait le *finiquito* au gouverneur sortant et à 31 des 67 anciens présidents municipaux priistes pour l'exercice financier portant sur la dernière année de leurs mandats. C'est ainsi que l'exécutif régional a déposé une vingtaine de plaintes contre des anciens fonctionnaires municipaux du PRI qui ont débouché sur neuf ordres d'appréhension pour les motifs suivants : exécution de contrat sans l'aval du contrôleur financier, donations et prêts sans autorisation administrative, dépenses sans justifications, détournement de fonds publics (municipaux et fédéraux, notamment liés aux politiques sociales conduites dans le cadre des programmes nationaux de solidarité), trafic d'influence et népotisme lié à ce trafic. Des manifestations de soutien au précédent gouverneur furent alors organisées, et des négociations entamées avec les autorités fédérales pour éponger, grâce à l'octroi de subventions, les dettes de la précédente administration. Le refus du *finiquito* apparaissait dès lors comme une menace adressée au niveau fédéral, et cette pression aboutira effectivement à un règlement financier. Cette collusion du gouverneur paniste de l'État du Chihuahua avec le président de la République, qui sera jugé ultérieurement responsable du marasme financier de décembre 1994, sera l'une des explications de la défaite du PAN lors des élections législatives et municipales locales de juillet 1995.

La nouvelle politique fiscale

L'objectif de la nouvelle politique fiscale consistait prioritairement à récupérer l'impôt foncier acquitté par les particuliers et l'impôt sur les salaires (correspondant à 2 % du montant total hors primes des salaires déclarés) payé par les entreprises du secteur privé, dont la contribution constitue une des principales sources de revenu du gouvernement local. L'évasion fiscale était estimée, début 1993, à 30 % du montant total qui aurait dû être perçu. Les traditionnelles négociations par branches industrielles, par l'intermédiaire des organisations patronales, pour fixer le montant de l'impôt annuel, ont été remplacées par une relation directe avec les chefs de chaque entreprise concernée, et ceci à partir d'une actualisation des listes de contribuables. Des plans d'échelonnement des dettes ont été mis au point, l'État disposant d'un droit de recouvrement sur les cinq années précédentes. Ici encore, la menace a été dissuasive et a permis de discipliner le com-

12 Le *finiquito* est un « solde de tout compte » qui est accordé au responsable élu de la précédente administration par son successeur. Il consiste à barrer d'un trait de plume et à couvrir tous les actes illégaux qui ont contribué à vider les caisses et à inonder l'administration suivante de nombreuses dettes impayées. Dans des cas extrêmement rares (qui relèvent plutôt du règlement de comptes politique que de la moralité publique), si certaines limites tolérées sont dépassées, la sanction peut déboucher sur un jugement politique de l'élu convaincu de malversations ou d'erreurs caractérisées de gestion ; dans la plupart des cas, l'État fédéral accorde une aide exceptionnelle pour renflouer les caisses et éponger les dettes de l'année budgétaire en cours, ce qui permet d'éviter toute sanction juridique pour l'élu sortant.

portement civique des entrepreneurs dans leur relation à l'État local. Cependant, l'effet d'intimidation du gouvernement a été réduit par le chantage de certains entrepreneurs, menaçant d'être acculés au dépôt de bilan si les recouvrements exigés par l'État ne prenaient pas en compte la situation économique et financière de leurs entreprises, déjà fragilisées par l'ouverture des frontières.

En fait, la principale cause du mauvais recouvrement des recettes fiscales par les États fédérés réside, au Mexique, dans le mode de répartition des impôts entre les niveaux fédéral et régional, ainsi que dans le rapport de forces existant entre ces deux instances. Alors que les entrepreneurs s'acquittent scrupuleusement des impôts exigés par la fédération, ils manifestent peu d'enthousiasme à faire de même vis-à-vis de l'administration des États locaux. En effet, il faut aussi reconnaître que les gouverneurs ont coutume d'être peu exigeants vis-à-vis des entrepreneurs, pour plusieurs raisons : parce qu'eux-mêmes sont impliqués dans les affaires régionales, parce qu'ils sont soucieux de maintenir de bonnes relations avec des entrepreneurs locaux, pourvoyeurs d'emplois et cogarants (avec les représentants syndicaux) de la pacification des rapports sociaux, parce que le soutien financier ou politique des entrepreneurs est déterminant, d'un point de vue électoral, et enfin parce que le clientélisme fonctionne toujours par l'endettement moral, financier ou judiciaire des obligés. Au Mexique, le mode de répartition des recettes fiscales est à rapporter au système politique qui se fonde sur un fédéralisme centralisateur. En effet, la plupart des impôts (revenu, TVA) sont captés directement par la fédération qui, après un calcul de péréquation, en conserve 77 % et en restitue 18 % aux gouvernements locaux et 5 % aux municipales. Telle est la principale limite de la décentralisation administrative réalisée en 1984, depuis la réforme de l'article 115 de la Constitution, qui visait à donner plus d'initiative au pouvoir municipal. Parmi les recettes restituées par la fédération, 90 % sont consacrées à des dépenses obligatoires de paiement des fonctionnaires publics (professeurs, agents administratifs), le reste étant dirigé vers les dépenses courantes des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire des entités fédérées.

Cette concentration, par la fédération, des recettes fiscales explique que les États locaux soient obligés de fortement s'endetter auprès des banques pour disposer de ressources complémentaires et favoriser le développement local. Ici aussi s'exerce un contrôle politique de la part de la fédération qui peut garantir ou non les emprunts contractés par les administrations locales ou faire pression sur les banquiers pour qu'ils acceptent ou non de délivrer des crédits aux entités fédérées. Il est donc de l'intérêt des gouverneurs (même d'opposition) d'entretenir de bonnes relations au niveau du ministère fédéral du Budget ainsi que de la présidence de la République. Ces négociations ont permis au gouvernement (du PAN) de Chihuahua de recevoir une contribution exceptionnelle de l'État fédéral afin de réduire de moitié son déficit budgétaire. Dans l'État du Chihuahua, le remboursement des dettes contractées (capital et intérêts) correspondait à 30 % du montant du budget pour l'année 1995. En prenant comme base de départ que la dette publique globale des États fédérés avait augmenté de 61 % en une année, il devient possible d'affirmer que la fédération s'est défaussée sur les banques privées pour financer le développement local et les effets néfastes de l'ouverture des frontières vis-à-vis des économies régionales. Le fédéralisme centralisateur, le

manque de compétitivité de nombre d'industries locales, le désengagement de l'État fédéral et l'actuelle récession économique constituent donc autant de limites à un changement décisif des politiques fiscales régionales.

La réforme constitutionnelle

La réforme constitutionnelle a été décidée en septembre 1994, débouchant sur les modifications ou additions apportées à 139 des 203 articles de la Constitution de l'État de Chihuahua ; cette réforme avait pour objectif de formaliser les règles d'un État de droit moderne qui respecterait la séparation entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, qui autoriserait la participation du peuple à la vie politique, et qui lierait le respect de la personne humaine à la défense des Droits de l'homme. L'État de droit a été renforcé à travers diverses mesures, portant notamment sur la création d'organismes électoraux autonomes où tous les partis sont désormais représentés, la suppression des « soldes de tout compte » (les *finiquitos*) gouvernementaux et municipaux, la séparation entre l'État et le parti majoritaire, et la réduction du pouvoir exécutif simultanément à l'accroissement des attributions relevant des pouvoirs judiciaire et législatif. La démocratie directe de participation a été prévue à travers la légalisation de l'initiative populaire (obligeant le congrès à légiférer sur tout projet à l'initiative de la communauté), du référendum (permettant aux citoyens d'approuver ou de modifier les réformes à la constitution ou aux lois secondaires) et le plébiscite (à l'initiative de l'exécutif et portant sur certains actes ou décisions du gouvernement qui engagent l'ensemble de la collectivité). Enfin, la défense des Droits de l'homme a été prise en compte à travers la reconnaissance et la protection des droits des peuples indigènes (dont les terres ont été déclarées inaliénables), le mode de nomination du président de la commission *estatal* (c'est-à-dire régionale) des Droits de l'homme¹³ qui sera dorénavant désigné par le congrès (et non plus par l'exécutif), et diverses mesures comme l'interdiction de la détention des personnes à des fins d'enquête. Ces réformes constitutionnelles auront permis de formaliser une autre conception de la vie politique et publique, mais leur impact reste néanmoins limité parce qu'elles n'engagent pas les acteurs fédéraux protégés par l'impunité (police fédérale, armée), qu'elles sont difficilement applicables dans les zones les plus enclavées de la région (et notamment les territoires indigènes où les abus de pouvoir sont pratiqués par les caciques locaux) et, enfin, qu'elles sont inadéquates à des pratiques politiques valorisant la corruption et vis-à-vis desquelles l'inégalité devant la loi apparaît comme le reflet de ségrégations sociales fortement enracinées.

*

13 Celle-ci est différente de la Commission nationale des Droits de l'homme (créée en 1990, liée au gouvernement fédéral et influencée par lui) et des organismes indépendants (associatifs ou de contre-pouvoir) de défense des Droits de l'homme.

Au cours des différents mandats exercés par les autorités régionales du PAN, les cas de corruption ou de mauvaise gestion caractérisée ont été rares. Une nouvelle classe d'hommes politiques est apparue, plus soucieuse du respect de la chose publique : les politiciens-entrepreneurs, issus des postes de direction ou d'encadrement du secteur privé, et gérant les affaires politiques selon les mêmes critères qu'une entreprise. En cela, ils se distinguaient des pratiques politiques traditionnelles qui valorisaient plutôt les commerçants de la politique, spécialistes du négoce des dérogations, professionnels de l'escalade hiérarchique et considérant la fonction publique comme une affaire privée, alimentée par la rente d'un État clientéliste dont les ressources paraissaient inépuisables. Entre l'État et le marché, cette nouvelle génération de politiciens semblait avoir opté pour le marché ; ils avaient conquis l'État, mais l'État qui les avait précédés les aura finalement intégrés. Obligés de traiter avec les représentants du capitalisme de rente lié au PRI (les représentants de l'État clientéliste populiste), amenés à négocier des subventions auprès des autorités fédérales (l'administration de l'État clientéliste libéral), acculés par leurs propres soutiens locaux à financer plus d'État social pour lutter contre la délinquance et les effets de la crise économique, les nouveaux gestionnaires du pouvoir ont donc mis en œuvre une politique pragmatique de consensus, autant vis-à-vis des autorités fédérales que des représentants des divers groupes sociaux locaux établis. Mais il ne semble pas qu'ils aient reproduit, pour leur propre compte, les structures claniques de corruption caractérisant l'État clientéliste ; il paraît en outre évident que, malgré les différentes mesures adoptées pour assainir la vie politique et sociale locale, ils ne sont parvenus ni à saper les bases de l'État clientéliste ni à enrayer les pratiques liées à celui-ci.

En fait, il existe bien une apparente convergence entre le libéralisme social appliqué par le PRI depuis 1988, et le libéralisme chrétien défendu par le PAN depuis 1983, et notamment pour ce qui concerne la politique d'ouverture des frontières et de régulation économique par les forces du marché. La convergence paraît même tellement évidente que lors des élections pour le poste de gouverneur, en 1992, la différence était réellement minime entre les programmes des deux postulants du PRI et du PAN, au point qu'il semblait que le système politique mexicain était en train d'évoluer vers un bipartisme comparable à celui existant aux États-Unis. En effet, le candidat du PRI appartenait à l'aile rénovatrice de ce parti ; il se déclarait opposé aux envahissements de terres et semblait rejeter tout compromis d'ordre clientéliste avec le CDP ; il défendait un libéralisme social, dans la ligne présidentielle, permettant de rallier le secteur populaire à travers la participation de celui-ci à des programmes de solidarité consistant en l'amélioration des services urbains (écoles, routes). De plus, il prônait une politique de consensus, basée autant sur la négociation avec les entrepreneurs que sur le dialogue avec le clergé. Du côté du PAN, la radicalisation politique de 1983 semblait très atténuée. Le clergé qui, en 1986, à l'instigation de l'archevêque de Chihuahua (Alberto Almeida), avait décrété la suspension des cultes comme mesure de protestation contre la fraude électorale est désormais rentré dans les rangs. En effet, la hiérarchie recommande maintenant davantage de spiritualisme et moins d'interventionnisme dans les affaires temporelles. C'est ainsi qu'ont été désamorçées l'influence des communautés de base (représentant la gauche sociale

et politique affiliée à la théologie de la libération) ainsi que la pastorale libérale propaniste ; à l'inverse, se sont trouvées renforcées les communautés charismatiques (le gouverneur du PAN appartient à l'une d'entre elles) qui servent également à contrarier l'influence grandissante des sectes protestantes.

Une autre interprétation consiste à analyser la victoire du PAN régional comme un acte permettant au PRI national de recouvrer une bonne conscience démocratique afin d'acquérir une légitimité pour la mise en œuvre des réformes économiques libérales, tout en conservant les leviers essentiels du pouvoir que sont la présidence et le congrès fédéral. Dans cette hypothèse, le PAN contribuerait à la conversion du PRI au système libéral démocratique. Mais de cette manière, le PAN se retrouverait intégré au système de la reproduction du pouvoir du PRI, reproduction à laquelle il contribuerait à travers l'instauration d'une politique de consensus voulue par le PRI. Les concessions politiques offertes au PAN par le PRI devraient donc permettre, à terme, de relégitimer le PRI ; ces concessions ont débouché sur la participation d'un ministre paniste à l'actuel gouvernement, mais elles valent dans les deux sens puisque le PAN n'a pas ménagé son soutien à la politique économique libérale des présidents de la République précédents et de l'actuel. De plus, les désillusions relatives à l'amélioration des conditions de vie de la population, qui ne manqueront pas de s'exprimer électoralement à l'issue des expériences municipales ou régionales de gouvernement du PAN, devraient contribuer à rendre au PRI son caractère d'unique parti responsable politiquement, efficace économiquement et indispensable pour la mise en chantier de toute réforme politique. Mais les deux partis se trouvent en butte à la même sanction du pouvoir de la part de leurs électeurs respectifs, déçus aux niveaux régional (par le PAN) et national (par le PRI) devant l'incapacité des gouvernants à mettre un terme aux problèmes structurels qui minent l'économie locale mexicaine ¹⁴. C'est ce qui permet de comprendre les mauvais résultats électoraux obtenus par les deux partis lors des élections fédérales (présidentielle, législatives et sénatoriales) d'août 1994, le candidat du PRI à la présidence n'ayant même pas obtenu

14 Parmi ceux-ci, le problème des créances bancaires non recouvrables auprès de nombreux emprunteurs, privés et professionnels, qui a donné naissance, en 1993, au mouvement el Barzón (organisation de petits producteurs paysans ne pouvant rembourser les emprunts contractés auprès des banques privées). La réforme de l'article 27 de la Constitution, effectuée en 1992 (autorisant la cession, la vente ou la mise sous hypothèque des terres agricoles communales *ejidales*), a permis à l'État de se désengager du secteur agricole désormais privé de subventions, afin de satisfaire aux clauses du traité de libre commerce (TLC, entré en vigueur en janvier 1994). Cette réforme a provoqué une décapitalisation du monde rural (confronté en outre à la concurrence des produits agricoles importés des États-Unis) et un regain d'exode vers les agglomérations ; de plus, de nombreuses branches de la micro, petite et moyenne industrie locale (le textile, l'industrie du bois) ou même de la grande industrie (comme l'industrie minière, par exemple) sont touchées par le TLC à cause de leur perte de compétitivité sur le marché international, consécutive à l'absence de modernisation de l'outil de production. Si quelques activités demeurent performantes (l'élevage, la culture de noix, la céramique, le ciment, le papier ou l'industrie *maquiladora* qui ne consomme que moins de 2 % de produits mexicains), il n'en demeure pas moins que 60 à 70 % des entrepreneurs appartiennent au bataillon de la micro-industrie locale, qui fournit donc le nombre le plus important d'emplois. L'augmentation des faillites constatées dans ce secteur prouve bien que l'industrie locale a très peu profité du dynamisme de l'industrie *maquiladora*, et principalement parce que les micro-entrepreneurs n'ont jamais disposé (faut de garanties) des crédits bancaires qui leur auraient permis de se moderniser. Le TLC convertira donc les petites entreprises les plus performantes (et les plus flexibles) en sous-traitants de la grande industrie d'exportation, tandis que la majorité des autres seront acculées à la faillite ou à la reconversion, mais ce processus provoquera certainement une forte augmentation du sous-emploi local.

la moitié des suffrages exprimés, tandis que les États fédérés tenus par le PAN (Chihuahua, Basse-Californie, Guanajuato) votaient massivement en faveur du PRI. La déroute paniste dans le Chihuahua se sera encore poursuivie lors des élections locales de juillet 1995 au cours desquelles le PAN a perdu la majorité au congrès local, ainsi que de nombreuses municipalités qu'il contrôlait depuis 1992, et notamment celles des villes les plus importantes de l'État (excepté Ciudad-Juárez); à présent, un gouverneur du PAN va devoir « cohabiter » avec un Congrès au sein duquel le PRI dispose de la majorité.

Dans le Chihuahua comme ailleurs (aux États-Unis ou dans certains pays d'Europe de l'Est), on constate un phénomène de plus en plus rapide d'usure du pouvoir. La lutte contre la corruption, si elle a permis un assainissement (toujours inachevé) de la vie publique, n'a en rien contribué à améliorer la vie quotidienne. Au contraire, en luttant contre les caciques syndicaux, et en asséchant une bonne partie des bénéficiaires de leur rente de corruption sans que s'opère un transfert public de ces bénéficiaires vers le domaine social, les gouvernants du PAN ont provoqué une diminution des sources « informelles » de redistribution directe, ce qui leur aura été finalement préjudiciable sur le plan électoral. Même si, dans la réalité, le gouvernement fédéral a la responsabilité d'avoir contribué à un appauvrissement de la population, c'est le pouvoir régional en place lors des élections (ses représentants et les privilèges dont jouissent ces derniers au même moment où ils imposent des politiques d'austérité à leur base sociale) qui se retrouve sanctionné dans tous les cas, à chaque élection locale ou nationale, parce qu'il symbolise l'incapacité des pouvoirs publics et des partis de gouvernement à redistribuer les richesses dans le sens d'un développement partagé. Cette responsabilité collective dont est chargé le corps politique dans son ensemble refléterait ainsi le divorce croissant entre les décideurs appartenant à la classe politique et la majorité des électeurs, qui subissent un appauvrissement croissant provoqué par l'application des politiques d'austérité.

Pour la majorité de la population, qui ne dispose que de faibles ressources au sein d'un pays sortant du populisme mais toujours immergé dans le clientélisme, la transition démocratique se trouve forcément liée à la restructuration économique libérale et n'a, de ce fait, aucun impact positif sur la vie quotidienne et l'amélioration des conditions de vie. En effet, seul compte le résultat de la redistribution, et peu importent les moyens (corruption, subventions, activités souterraines illégales) utilisés à cette fin puisque, de toute manière, « la sagesse populaire » juge que ce qui n'est pas redistribué est capté au sommet de la hiérarchie par une élite qui ne s'embarrasse pas non plus de la légalité des moyens utilisés pour assouvir ses appétits de richesse et de pouvoir. Et la lutte contre la bureaucratie entamée par le gouvernement du PAN dans le Chihuahua, à travers la modernisation du registre public de propriété et du registre civil, même si elle s'avère indispensable, en ce qu'elle contribue à diminuer le commerce administratif de la transgression de la Loi, ne paraît pas suffisante pour répondre aux besoins élémentaires de la majorité de la population. Tout ceci a donc abouti à discréditer la gestion municipale et régionale du PAN, ce qui pourrait, à terme, faire le jeu du PRI national. L'alternance locale permettrait donc au PRI d'éviter une alternance nationale, d'autant que les deux partis défendent à présent les

mêmes thèses libérales-démocratiques. Mais c'est sur de telles bases que peut se développer l'économie souterraine de la drogue, comme un recours légitime qui permet de combler les déficiences de l'État clientéliste populiste ou libéral en matière de moyens à consacrer au financement des politiques sociales et de certains secteurs économiques en difficulté.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBA VEGA C. [1991], « El empresariado mexicano ante el acuerdo de libre comercio con Norteamérica », in *Publicación del Colegio de México*, Mexico.
- ALEGRIA T. [1990], « La ciudad y los procesos trasfronterizos entre México y los Estados Unidos », in *Publicación semestral del Colegio de la Frontera Norte*, I (2), juillet-décembre 1989, Tijuana.
- AZIZ NASSIF A. [1994], *Chihuahua : historia de una alternativa*, Mexico, Ediciones Amega.
- BIZBERG A. [avril-juin 1990], « La crisis del corporatismo mexicano », in *Foro-internacional*, n° 120, Mexico.
- CAMBEROS M., BAROJAS R. [1988], « El problema de la vivienda en la frontera (Nogales, Sonora) », in *Estudios demográficos y sociales*, n° 9, Mexico, El Colegio de México.
- CARAMBURO VIZCARRA G. [1984], « Características de la vivienda en Baja California (1980-1983) », in *Publicación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California*, Mexicali, Mexique.
- HIERNAUX D. [1986], « Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana », in *Publicación del Centro de Ecodesarrollo*, Mexico.
- REVEL MOUROZ J. [1993], « La nouvelle frontière : cœur de l'intégration aux États-Unis », in *Le Mexique à l'aube du troisième millénaire*, Paris, CREDAL/IHEAL.
- RIVERA GRANADOS A. [avril 1983], « Los asentamientos espontáneos en Mexicali », in *Publicación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California*, Mexicali, Mexique.
- RIVIÈRE D'ARC H. [1992], « Le Nord-Mexique est-il atypique ? Le cas du Chihuahua », in *Problèmes d'Amérique latine*, n° 5, Paris.
- SALAS-PORRAS A. [1989], « Usines d'assemblage et bourgeoisies régionales », in *Pouvoir local, régionalisme, décentralisation*, Paris, CREDAL/IHEAL.