



HAL
open science

1997-2017 : vingt ans de gouvernement du PRD à Mexico

Gaspard Estrada

► **To cite this version:**

Gaspard Estrada. 1997-2017 : vingt ans de gouvernement du PRD à Mexico. Les études du Centre d'études et de recherches internationales, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2018, pp.53 - 58. hal-03393478

HAL Id: hal-03393478

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03393478>

Submitted on 21 Oct 2021

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

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

1997-2017 : vingt ans de gouvernement du PRD à Mexico par Gaspard Estrada

L'année 1997 marque un tournant dans l'histoire de la ville de Mexico. Plus de soixante-dix ans après la disparition des treize municipalités (*municipios*) formant la capitale du Mexique au profit d'un département du district fédéral (DDF) dont le chef était nommé par le président de la République¹, les *chilangos*² sont désormais en mesure d'élire directement leur exécutif. Un des membres éminents de l'opposition de gauche, Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, est élu chef du gouvernement du district fédéral (GDF). Son élection est d'autant plus symbolique qu'elle intervient moins de dix ans après l'élection présidentielle de 1988, dont les résultats avaient été fortement contestés par l'opposition et qui avait suscité la création en 1989 du Parti de la révolution démocratique (PRD)³. Du fait de son poids politique et économique, la ville de Mexico devient la « vitrine » de l'action gouvernementale du PRD (et le centre de ses ressources symboliques et matérielles pour les militants⁴). Sa bonne gestion est par conséquent un enjeu essentiel pour le PRD et pour ses dirigeants, mais également pour le locataire du palais présidentiel de Los Pinos. En effet, si le gouvernement d'Ernesto Zedillo a consenti, à l'occasion d'une réforme électorale⁵, à ce que le maire de Mexico soit élu, certaines compétences (telles que la nomination des chefs de la police ou l'émission d'emprunts) restent entre les mains du pouvoir fédéral. Et si cette situation n'est pas propre à Mexico⁶, l'irruption sur la scène politique nationale d'une personnalité élue en mesure de tenir tête au président de la République modifie les règles du jeu politique. Quel bilan peut-on tirer de ces gestions ? Vingt ans après l'arrivée du PRD aux commandes de la ville, quelles évolutions et permanences sommes-nous en mesure d'identifier ? Sans porter un jugement de valeur sur ce bilan, nous cherchons à contextualiser ces vingt années de gouvernement du PRD afin de mieux appréhender leur fonctionnement.

¹ Voir notamment A. Rodríguez Kuri, C. Illades (dir.), *Ciudad de México. Instituciones, actores sociales y conflictos políticos, 1774-1931*, Mexico, El Colegio de Michoacán-UAM-Azacapotzalco, 1996, p. 354 ; A. Rodríguez Kuri (dir.), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, Mexico, Colegio de Mexico, 2012, p. 563 ; C. Sánchez Mejorada, *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, Mexico, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, p. 516.

² Surnom donné aux habitants de la ville de Mexico.

³ H. Combes, *Faire Parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011.

⁴ Cet enjeu n'est pas exclusif du PRD à Mexico. Pour une étude plus vaste de ce phénomène en Amérique latine, lire H. Combes, O. Dabène, D. Garibay, « Inclusion et participation ? La gestion de Mexico, São Paulo et San Salvador », in M. Camau et G. Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, pp. 140-164, ainsi que D. Chávez, D. Goldfrank (dir.), *The Left in the City : Participatory Local Governments in Latin America*, Londres, Latin America Bureau, 2004.

⁵ En 1996, le président Ernesto Zedillo et les trois principales formations politiques du pays conviennent de voter une réforme électorale accordant l'indépendance à l'autorité fédérale en charge de l'organisation des élections, l'Institut fédéral électoral (IFE), ainsi que l'élection au suffrage universel direct du chef du GDF et des membres de l'Assemblée législative du district fédéral (ALDF). Voir G. Estrada, « 1976-2016 : quarante ans de réformes électorales au Mexique », in Opalc, *Amérique latine - L'année politique 2016 / Les Etudes du CERI, op.cit.*, pp. 49-53.

⁶ En effet, la plupart des villes qui sont à la fois la capitale et le siège des pouvoirs fédéraux comme Washington DC ou Brasilia disposent de statuts qui enchevêtrent les compétences entre les pouvoirs locaux et fédéraux.

La ville de Mexico à l'époque PRliste

Pour comprendre l'importance de l'alternance à la tête de l'exécutif de la ville, il est essentiel d'analyser le fonctionnement politique de cette dernière à l'époque du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Même si le président de la République exerçait le pouvoir de nomination du chef du DDF, ce dernier disposait d'une certaine autonomie concernant l'administration du patrimoine foncier, ce qui lui permettait de s'insérer dans le jeu politique local. En effet, à la suite du développement de l'exode rural au cours des années 1930 et 1940, la zone métropolitaine a cru très rapidement : elle comptait un peu plus de 2 millions de personnes en 1930 et près de 2,9 millions en 1940⁷. Cet afflux massif de nouveaux habitants a provoqué de nombreuses tensions en raison du manque de services à leur disposition, notamment en termes de voirie et d'accès aux titres de propriété. Le DDF – et plus globalement le Parti de la révolution mexicaine (PRM, qui deviendra le PRI en 1946) – se chargeait d'administrer les conflits en organisant ces populations déshéritées afin de mieux les contrôler et d'éviter leur basculement vers l'opposition. C'est ainsi que pendant l'après-guerre ont été constitués des « conseils pro-amélioration » (*juntas pro-mejoramiento*), sorte de mouvements de quartier dont les membres, affiliés au PRM, construisaient les routes, des maisons, et occupaient parfois illégalement des terrains afin d'y installer leur famille, tout en profitant du soutien implicite des autorités du DDF et du parti. Par ce biais, le DDF structurait territorialement le parti, en mettant en avant certains groupes potentiellement mobilisables politiquement. C'est tout un système d'intermédiation et de cooptation qui a donc été mis en place à travers l'action des mairies d'arrondissement (*delegaciones*) du DDF, dont l'aval était indispensable pour le maintien des occupations illégales des terrains grâce au registre du cadastre tenu par ces mêmes mairies⁸. D'autre part, le gouvernement PRliste entendait faire de la capitale du pays un modèle de développement urbain, économique et social. Le DDF construisait donc des parcs, des avenues, ainsi que de grands bâtiments abritant les institutions publiques. Cette politique avait pour but de se rapprocher des classes moyennes, ainsi que de la bourgeoisie naissante et des promoteurs immobiliers, qui étaient proches du gouvernement. Cette focalisation sur l'aménagement urbain s'est accompagnée d'un discours moralisateur, conservateur, proche de « l'hygiénisme » (éradication des prostituées, des bars, des *pulquerías*⁹), et dans la pratique par une augmentation de l'affairisme et de la corruption dans la mise en œuvre des politiques publiques¹⁰. Ce système est entré en crise dès les années 1970. Les partis d'opposition, notamment le Parti d'action nationale (PAN), ont obtenu des scores considérables lors des élections législatives de juillet 1976, alors même que l'abstention augmentait pour les présidentielles¹¹. Mais c'est lors du tremblement de terre de septembre 1985 que l'incapacité du « PRI-gouvernement » à répondre

⁷ S. Leon, G. Perez, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, Mexico, UNAM-Plaza y Valdés, 1988, p. 433.

⁸ Voir A. Rodriguez Kuri (dir.), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, op. cit.

⁹ Le *pulque* est une boisson alcoolisée à base de maguey, qui se transforme par la suite en tequila. A l'époque, il s'agissait d'une boisson très populaire comparée à la tequila et aux alcools importés, destinés aux classes aisées.

¹⁰ Voir C. Sanchez Mejorada, *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, op. cit.

¹¹ Lors du scrutin présidentiel de 1976, seul le PRI présenta un candidat, le PAN s'y étant refusé pour dénoncer le système politique en vigueur.

aux sollicitations de millions de Mexicains en détresse est apparue au grand jour. C'est dans ce contexte que sont nés de nombreux mouvements sociaux liés aux questions de logement, d'accès aux soins ainsi que de lutte pour la démocratie : les mouvements urbains populaires (*movimientos urbano populares*, MUP), qui soutiendront la candidature de Cárdenas à la présidence de la République en 1988, la création du PRD en 1989, puis la candidature de Cárdenas à la tête du GDF en 1997.

La participation et l'inclusion sociale : des « référentiels » de l'action publique des gouvernements du PRD à Mexico

L'arrivée de Cárdenas au pouvoir se traduit par une forte attente des électeurs à son égard. Pour les militants des MUP proches ou encartés au PRD, il s'agit aussi d'accéder aux services de la ville qui leur étaient interdits, ou du moins fortement restreints à l'époque du PRI. Or, les capacités financières de la ville sont limitées. Face à l'impossibilité pour celle-ci d'obtenir des prêts sans le consentement de la chambre fédérale des députés¹² (où le PRI dispose d'une minorité de blocage), l'exécutif PRDiste décide de faire des politiques de participation et d'inclusion sociale le « référentiel »¹³ de sa politique, après les avoir placées au cœur de la campagne électorale du PRD. Cette stratégie est en outre facilitée par l'arrivée de nombreux intellectuels et d'anciens membres d'ONG à des postes importants dans l'équipe de Cárdenas. Plusieurs forums sont donc créés¹⁴ afin de recueillir les avis et les doléances, alors qu'est entrepris un audit sur les comptes du GDF, qui débouchera quelques années plus tard sur une condamnation du dernier « régent » de la ville, Oscar Espinosa Villareal¹⁵. Toutefois, face à l'augmentation substantielle des indicateurs de violence, la sécurité publique devient l'une des priorités de l'action de la nouvelle équipe aux commandes, ce qui contribuera à brouiller le message d'inclusion et de participation du GDF. Rapidement, malgré l'adoption par l'assemblée législative locale de mesures issues de ces processus de participation citoyenne, un sentiment d'immobilisme gagne l'opinion publique. Lorsque Cuauhtémoc Cárdenas annonce son souhait de quitter le GDF pour devenir candidat du PRD à la présidence de la République, à l'automne 1999, la perspective d'une alternance politique à la tête du GDF semble possible. Ce ne sera qu'au terme d'une campagne électorale mouvementée qu'Andrés Manuel López Obrador (AMLO), ancien président du PRD (originaire de l'État de Tabasco, donc dépourvu d'attache militante à Mexico), réussira à être élu face à Santiago Creel (PAN), alors que la vague de l'alternance déferle sur le Mexique avec l'élection du PANiste Vicente Fox à la présidence de la République.

¹² Voir « Endeudamiento adicional de \$700 millones, planteó el DDF », *La Jornada*, 15 novembre 1997.

¹³ Nous reprenons ici le concept de « référentiel d'action publique » cher à Pierre Muller. Voir Y. Surel, P. Muller, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 156.

¹⁴ Pour un panorama complet de ces initiatives, voir L. Alvarez, C. San Juan, C. Sánchez Mejorada (dir.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, Mexico, UAM-UACM-INAH-PyV, 2006, p. 527, et P. Ward, *México megaciudad : desarrollo y política – 1970-2002*, Mexico, Miguel Angel Porrúa-El Colegio Mexiquense, 2004, pp. 429-479.

¹⁵ Voir A. Salgado, G. Castillo, « Espinosa Villarreal, sentenciado a siete años y medio de prisión », *La Jornada*, 4 juin 2005.

Contrairement à son prédécesseur, López Obrador est conscient qu'un sentiment d'immobilisme gouvernemental peut se répandre dans l'opinion. De ce fait, durant la longue période de transition¹⁶, son équipe prépare un ensemble de politiques sociales qui caractériseront sa gestion et contribueront à renforcer le référentiel de participation et d'inclusion sociale de son gouvernement. Quelques semaines après son entrée en fonction, le Programme intégré territorial pour le développement social (PITDS) est présenté à la presse. Il s'agit d'une somme de treize politiques publiques, allant de l'attribution de pensions pour les personnes âgées à la rénovation de logements sociaux, qui ont pour objectif commun de promouvoir « la démocratie participative, la politique sociale et l'efficacité administrative »¹⁷. Afin d'y parvenir, ces programmes fonctionnent, aux dires de leurs concepteurs, selon une même logique d'universalité, de territorialité et de transversalité. En effet, par opposition aux pratiques politiques du PRI et aux politiques sociales de « transfert de cash conditionné »¹⁸ mises en œuvre dans les années 1990 au Mexique, les politiques sociales du nouveau gouvernement du GDF se veulent universelles, c'est-à-dire sans conditions induisant la création de liens de clientèle entre le gouvernement et ses bénéficiaires. Le sous-programme d'aide monétaire aux personnes âgées de plus de soixante-dix ans deviendra l'emblème du PITDS¹⁹. Afin de maximiser leur impact, AMLO décide de territorialiser certains de ces sous-programmes dans mille trois cent cinquante-deux « unités territoriales » établies dans les années 1990 par l'Institut national de statistiques et de géographie (INEGI) à l'aide de cinq « indicateurs de marginalité »²⁰, en ayant recours à un système d'information géographique (SIG). En fonction du niveau de « marginalité », certains sous-programmes sont renforcés. Enfin, pour garantir la rapidité d'exécution du PITDS et sa transversalité malgré la multiplicité des sous-programmes (dont les budgets d'exécution se trouvent dans plusieurs secrétariats du GDF, ce qui peut créer des blocages), une structure de supervision de la mise en œuvre du PITDS est créée²¹ au sein du cabinet du chef du GDF. Un référent est nommé pour chaque unité territoriale caractérisée par une moyenne, grande ou très grande « marginalité » (soit sept cent soixante-sept unités sur mille trois cent cinquante-deux, correspondant à 61 % de la population de la ville de Mexico). Il est chargé d'auditer la mise en œuvre des sous-programmes et de mettre en place des dispositifs de participation citoyenne pour les évaluer. Ainsi, le chef du GDF, à travers le suivi du PITDS, est en mesure d'évaluer quotidiennement l'avancée de son programme phare d'inclusion et de participation, tout en constituant un réseau territorial d'informations extrêmement dense, et ce non sans arrière-pensées politiques.

¹⁶ Au Mexique, la période de transition dure six mois (juillet-décembre).

¹⁷ Jefatura de Gobierno del Distrito Federal – coordinación de planeación y desarrollo, 2001, *Presentación ejecutiva – Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social*, Mexico, Gobierno del Distrito Federal, p. 5.

¹⁸ Nous pensons notamment au programme Progres-Oportunidades créé sous les gouvernements d'Ernesto Zedillo (1994-2000) et Vicente Fox (2000-2006).

¹⁹ Du fait de sa popularité, il deviendra par la suite la cible des attaques de l'opposition à la politique d'AMLO à la tête de la ville de Mexico.

²⁰ Les indicateurs choisis sont les suivants : âge moyen, relation de dépendance démographique, ratio femmes-enfants, population analphabète en âge d'aller à l'école et population analphabète de plus de 15 ans.

²¹ Il s'agit de la coordination, de la planification et du développement du cabinet du chef du GDF. Cette structure visait également à faire le point sur les actions menées par la police du GDF.

En effet, l'année 2000 consacre pour la première fois l'élection des maires d'arrondissement, les délégués (*delegados*), qui étaient donc, à l'époque PRListe, un rouage essentiel dans la constitution des structures partisans et de mobilisation de l'ancien parti hégémonique. Grâce à l'impulsion donnée par la victoire de Vicente Fox à la présidence de la République, le PAN obtient un nombre conséquent de mairies d'arrondissement et de sièges au sein de l'assemblée législative locale lors de ce scrutin. De ce fait, le PITDS permet de contourner l'action locale menée par ces autorités élues, tout en construisant un réseau politique très dense au service du chef du GDF, les référents (des femmes pour la plupart) ayant été recrutés en fonction de leur leadership dans chaque territoire et de leur appartenance au PRD²². Entre 2000 et 2006, près de dix mille assemblées ont été tenues dans sept cent soixante-sept unités territoriales de la ville.

Un changement du « référentiel » d'action publique sous Marcelo Ebrard et Miguel Angel Mancera ?

La popularité du gouvernement d'AMLO renforce l'emprise du PRD sur la ville de Mexico. En 2006 et 2012, les candidats du PRD sont élus confortablement : 46 % des voix pour Marcelo Ebrard en 2006 et 63 % des voix pour Miguel Angel Mancera en 2012, en partie grâce au soutien de l'ancien chef du GDF. Toutefois, compte tenu du poids acquis par AMLO dans l'opinion, autant Ebrard que Mancera cherchent à se différencier non plus uniquement du gouvernement fédéral, mais aussi des politiques qui ont fondé la popularité d'AMLO. Marcelo Ebrard met fin, dès son arrivée au pouvoir, au caractère territorial et transversal du PITDS, en limogeant les sept cent soixante-sept référents locaux et en diminuant la portée d'une partie des treize sous-programmes inclus dans le PITDS. Ebrard met en avant les politiques sociétales, telles que la légalisation du mariage homosexuel et la dépénalisation de l'avortement. Mancera, de son côté, met en œuvre un programme de visites médicales dans les quartiers populaires. De manière plus générale, les gouvernements d'Ebrard et de Mancera cherchent à promouvoir d'autres agendas, tels que la compétitivité, l'intégration de la ville de Mexico dans le circuit des grandes villes globales, et la lutte contre le changement climatique, en décalage avec le discours tenu par leurs prédécesseurs. Par opposition à AMLO, qui avait financé de grands travaux au bénéfice des automobilistes avec de l'argent public²³, Ebrard fait appel au secteur privé pour mettre sur pied de telles infrastructures. Cette stratégie vise tant à construire un discours d'ouverture aux capitaux privés, en leur garantissant un retour sur investissement pour l'exploitation de ces infrastructures, qu'à faire émerger le développement durable en tant que priorité gouvernementale, en priorisant les investissements publics vers le transport public au détriment de l'automobile. Quelques années plus tard, Mancera s'investira dans le C-40, association des quarante principales métropoles mondiales en faveur de la lutte contre le changement climatique, afin de mettre en avant le leadership de Mexico en la matière. En décembre 2016, la ville accueille la conférence annuelle de l'association. En d'autres termes, si les référentiels d'inclusion sociale et de participation, constitutifs des gouvernements du

²² Entretien réalisé avec David Cervantes, directeur général de participation citoyenne du GDF de 2000 à 2006.

²³ On pense notamment à la construction d'avenues en suspension aérienne reliant l'ouest et le sud de la ville.

PRD dans la ville de Mexico, restent de mise, leur traduction en termes de politiques publiques évolue considérablement.

Cette stratégie de différenciation s'accompagne aussi d'une volonté d'émancipation sur le plan politique. Profitant de la constitution de baronnies locales du PRD, qui ont réussi à s'implanter territorialement grâce au contrôle de certaines mairies d'arrondissement, Ebrard et Mancera tentent de réduire le poids politique d'AMLO à leur profit. Ils soutiennent politiquement les groupes opposés à AMLO au sein du PRD, tentant ainsi de s'ériger en nouveaux leaders politiques de la ville de Mexico. AMLO, de son côté, prend ses distances avec le PRD. Cet éloignement aboutit en 2014, lorsque l'ancien chef du GDF crée son propre parti politique, le Mouvement régénération nationale (Morena). Malgré le poids du GDF et la nomination de nombreux PRDistes opposés à AMLO au sein de l'exécutif local, cette stratégie ne porte pas ses fruits. En juin 2015, lors des élections législatives locales et fédérales et des mairies d'arrondissement, les candidats de Morena obtiennent cinq mairies d'arrondissement sur seize, ainsi que dix-huit sièges sur quarante²⁴. A l'aune de ces résultats, qui traduisent l'affaiblissement de Miguel Angel Mancera, devenu impopulaire dans l'opinion, une bonne partie des cadres du PRD décide de migrer vers Morena. Cette nouvelle réalité politique provoque un retournement de situation inédit, à savoir un rapprochement entre le gouvernement fédéral et le GDF, qui prend la forme d'une convocation à une assemblée constituante visant à doter la ville de Mexico d'une constitution. Il s'agit tant d'augmenter et de clarifier les compétences du GDF vis-à-vis du gouvernement fédéral, que de tenter d'isoler AMLO dans son fief politique. Une fois encore, malgré la promulgation de la constitution de la ville de Mexico le 31 janvier 2017, et l'augmentation de la participation du gouvernement fédéral aux grands projets d'infrastructure de la ville (une demande formulée par Cuauhtémoc Cárdenas à son arrivée au pouvoir en 1997), la popularité de Miguel Angel Mancera n'augmente pas. Pour les habitants de la ville de Mexico, le référentiel d'inclusion sociale et de participation des gouvernements du PRD reste associé à l'image d'AMLO.

²⁴ Il existe quarante circonscriptions locales dans la ville de Mexico, mais compte tenu de la loi électorale, il y a également vingt-six sièges pourvus à la proportionnelle, ce qui porte à soixante-six le nombre total d'élus à l'assemblée parlementaire locale.