



FOCAL

POLICY PAPER
DOCUMENT DE POLITIQUE
DOCUMENTO DE POLÍTICA

FPP-03-1

Mexique: l'art de la négociation politique

Jean-François Prud'homme

Résumé

L'élection de Vicente Fox à la présidence du Mexique a suscité de fortes attentes en rapport au changement politique dans ce pays. Cependant, les deux premières années du gouvernement ont mis en évidence les difficultés auxquelles s'affronte la volonté de changement. Plusieurs des réformes les plus spectaculaires qui avaient été annoncées n'ont pas été approuvées. Néanmoins, un examen plus attentif de la vie politique mexicaine au cours de cette période montre des modifications substantielles dans le comportement des principaux acteurs politiques. C'est sous sa facette la moins spectaculaire et la plus durable qu'on pourra mesurer l'importance du changement politique au Mexique.

Le 2 juillet 2000 a marqué un moment important de l'histoire moderne du Mexique. Pour la première fois en 70 ans, l'opposition au parti officiel a gagné l'élection présidentielle. Vicente Fox, candidat du *Partido Acción Nacional* (Parti action nationale, PAN, centre droit, opposition) a obtenu 43% des voix contre 37% pour Francisco Labastida du *Partido Revolucionario Institucional* (Parti révolutionnaire institutionnel, PRI, gouvernement) et un lointain 17% pour Cuauhtémoc Cárdenas du *Partido de la Revolución Democrática* (Parti de la révolution démocratique, PRD, gauche populiste).



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas

La victoire de Vicente Fox couronnait une campagne qui s'était définie sur le thème du changement et qui avait réussi à créer de fortes attentes au sein de l'électorat.

Cependant, le mandat pour le changement octroyé au nouveau président se trouvait fortement tempéré par les résultats des élections législatives qui se sont tenues au même moment. Sur un total de 500 députés, le PRI a obtenu 209 sièges, le PAN 208 et le PRD 51, tandis que les 128 postes de sénateurs se répartissaient ainsi: 60 pour le PRI, 46 pour le PAN et 15 pour le PRD. Vicente Fox ne pouvait donc pas compter sur une majorité législative. En fait, les résultats des élections législatives et présidentielles reflétaient bien la nature du processus de transformation qu'a vécu le Mexique au cours des dernières années.

Executive Summary

The election of Vicente Fox as president of Mexico had raised hopes for political changes in that nation. However, the first two years of his government have uncovered the challenges faced by the hope of change. Many of the most spectacular reforms that had been announced have not been passed yet. However, a closer look at the Mexican political landscape during this time reveals considerable transformations in the behaviour of political actors. It is precisely in this less spectacular, but more permanent area, in which the scope of political transformation in Mexico will be better assessed.

July 2, 2000 constitutes a milestone in Mexican modern history. For the first time in 70 years, the opposition party won the presidential elections. As a candidate for the *Partido de Acción Nacional* (National Action Party—PAN, centre-right), Vicente Fox obtained 43% of the votes against 37% obtained by Francisco Labastida of the *Partido Revolucionario Institucional* (Institutional Revolutionary Party—PRI, ruling party) and 17% by Cuauhtémoc Cárdenas of the *Partido de la Revolución Democrática* (Party of the Democratic Revolution—PRD, leftist). Fox's victory capped a campaign whose promise for change had stirred great hopes in the heart of the electorate.

Notwithstanding, the hopes for change vested in the new President were adversely impacted by the results of the legislative elections that took place at the same time. Out of 500 seats for deputies (Lower House), the PRI obtained 209; the PAN 208; and the PRD 51. At the same time, the 128 senatorial spots were distributed as follows: PRI, 60; PAN, 46; and PRD, 15. Hence, President Fox could not enjoy a majority government. The results of the legislative and presidential elections reflect, in fact, the kind of transformations that Mexico has undergone in the last few years.

Resumen

La elección de Vicente Fox a la Presidencia de México suscitó grandes expectativas de cambios políticos en esa nación. Sin embargo, los dos primeros años de gobierno han puesto en evidencia las dificultades a las que se enfrenta esa voluntad de cambio. Muchas de las reformas más espectaculares que habían sido anunciadas no han sido aprobadas aún. No obstante, un análisis más minucioso de la vida política mexicana en este período revela que se han producido transformaciones sustanciales en el comportamiento de los principales actores políticos. Es precisamente en esa área menos espectacular, pero sí más perdurable, que se podrá valorar la significación de los cambios políticos en México.

El 2 de julio de 2000 marcó un hito importante en la historia de México. Por primera vez en 70 años el partido de oposición ganó las elecciones presidenciales. Vicente Fox, candidato del Partido de Acción Nacional (PAN—partido de centro-derecha) obtuvo el 43% de los votos frente al 37% obtenido por Francisco Labastida del Partido Revolucionario Institucional (PRI—partido de gobierno) y un 17% logrado por

Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD—izquierda popular). La victoria de Fox constituyó el pináculo de una campaña que estuvo definida por la necesidad del cambio y que había logrado crear grandes esperanzas en el seno del electorado.

Sin embargo, el mandato de cambio depositado en el nuevo Presidente se vio considerablemente atenuado por los resultados de las elecciones legislativas que tuvieron lugar en esas mismas fechas. De un total de 500 puestos para diputados, el PRI logró 209; el PAN 208; y el PRD obtuvo 51, mientras que los 128 escaños para senadores se repartieron de la siguiente forma: 60 para el PRI, 46 para el PAN, y 15 para el PRD. Por lo tanto, Vicente Fox no pudo contar con una mayoría en el legislativo. Los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales reflejan muy bien la naturaleza del proceso de transformación que ha vivido México en los últimos años.

UNE TRANSFORMATION GRADUELLE

La transition mexicaine à la démocratie s'est effectuée par petits pas. D'abord, le régime autoritaire en place depuis 70 ans s'était caractérisé par sa nature inclusive, ses ajustements successifs et son besoin de maintenir certaines formes de la démocratie représentative. Peu à peu, vers la fin des années 80, les négociations qui avaient traditionnellement permis l'incorporation contrôlée et limitée des partis d'opposition au système politique se transformèrent en négociations qui mettaient en jeu la nature du régime. Le changement politique s'est défini principalement à partir de la sphère électorale et de ses règles du jeu. Les trois grands partis (PAN, PRD et PRI) ont joué un rôle primordial dans ce processus. Entre 1989 et 1996, le Mexique a adopté 4 réformes électorales d'envergure qui ont créé les conditions pour mettre fin à l'hégémonie du PRI.

Cette transition prolongée a eu l'avantage de se faire sans rupture brusque. Le jeu politique s'est maintenu dans le cadre des institutions établies qui, peu à peu, étaient adaptées aux nouvelles conditions de pluralisme que vivait le pays. Cependant, la nature de ce processus a fait que le changement soit moins spectaculaire et que les acteurs du passé comptent beaucoup dans la politique démocratique du présent. C'est un facteur à considérer quand on évalue la marge de manœuvre du nouveau gouvernement.

LES PROMESSES ÉLECTORALES

La victoire de Vicente Fox peut être interprétée

comme l'aboutissement d'une tendance amorcée en 1988 dans laquelle le PRI a expérimenté la diminution de ses votes au niveau fédéral et la perte successive de nombreux gouvernements étatiques et municipaux ainsi que de sa majorité au Congrès. Néanmoins, le lent processus de recul du PRI n'était pas suffisant pour assurer sa défaite aux élections présidentielles.

La dernière grande réforme électorale, celle de 1996, a permis entre autres choses la consolidation d'un généreux système de financement public des partis. A partir de ce moment-là, l'allure des campagnes électorales s'est modifiée faisant une place de plus en plus importante aux techniques modernes de communication politique. C'est la maîtrise de ce champ qui a permis à Vicente Fox de canaliser les attentes de changement des Mexicains. Tout au long de sa campagne, il a insisté sur l'urgence de ce changement qu'il a d'ailleurs exprimé dans la formule: « ¡Hoy, hoy, hoy! » (Aujourd'hui! Aujourd'hui! Aujourd'hui!). De plus, il a fait de nombreuses promesses, par exemple: un taux de croissance économique élevé, un rapide règlement du conflit au Chiapas, et une métamorphose des mœurs administratives.

L'enthousiasme qu'il a soulevé lui a permis non seulement de vaincre son opposant du PRI, Francisco Labastida Ochoa, mais aussi d'obtenir un score de 5 points supérieur à celui de la coalition électorale qui l'appuyait, la Alianza por el Cambio (Alliance pour le changement), formée par le PAN et le *Partido Verde Ecologista Mexicano* (Parti vert

écologiste du Mexique). Ce résultat confirmait la justesse d'une stratégie de campagne qui avait cherché à situer le candidat au-delà des forces politiques établies. Cependant, dans les ingrédients de la victoire de Vicente Fox on pouvait aussi apprécier les limites du champ d'action de son futur gouvernement.

DE LA STRATÉGIE ÉLECTORALE À LA STRATÉGIE DE GOUVERNEMENT

Le passage de la stratégie de campagne électorale à la stratégie de gouvernement a été difficile pour le nouvel élu et a exigé des ajustements successifs au cours de la première année de la nouvelle administration. Durant la longue période de 5 mois entre l'élection et la passation du pouvoir, l'équipe du président élu a privilégié un discours qui niait en plusieurs aspects la réalité de la politique mexicaine institutionnelle qui est néanmoins celle des partis. Cela est devenu évident, par exemple, dans le processus de formation du cabinet où a prévalu une rhétorique de l'efficacité (en principe, des « chasseurs de têtes » neutres ont choisi les candidats les plus compétents) et de la représentation diffuse de la société (les ministres étaient sensés provenir de différents secteurs sociaux). Il est explicable que Vicente Fox ait cherché à exprimer dans son discours le mandat de changement dont il a été investi. Cependant, les effets d'image ne garantissent pas nécessairement la cohésion d'un cabinet ministériel ni la formation de coalitions législatives au sein d'un Congrès où aucun groupe parlementaire n'a la majorité. Cela explique en partie les difficultés qu'a connues le président pour faire approuver ses projets de loi au cours de la première année de gouvernement.

Ensuite, durant cette première année, deux perceptions parfois opposées du sens et du rythme à donner à la transformation politique ont dominé

au sein du cabinet. Pour les uns, il s'agissait de profiter de la victoire électorale pour marquer clairement la rupture entre l'ancien et le nouveau régime. Cela signifiait, entre autre, régler les comptes avec le passé (sur les questions des droits de la personne et de la corruption, par exemple) et aller de l'avant avec des réformes sans crainte de susciter l'opposition du PRI. Pour les autres, il fallait plutôt tenir compte du rapport de force au Congrès et entre les différents niveaux de gouvernements pour garantir la gouvernance et l'implantation graduelle de l'agenda gouvernemental.

En outre, il y avait aussi des voix pour défendre une stratégie à l'américaine où le président ferait usage

de sa popularité pour influencer l'opinion et le vote des législateurs. Cette opinion s'appuyait cependant sur une mauvaise appréciation de la force des partis politiques mexicains ainsi que de leur stricte discipline parlementaire. Le sort des projets de loi de l'exécutif sur les droits et la culture autochtones (les Accords de San Andrés) et sur la réforme fiscale qui ont été considérablement modifiés au moment de leur approbation démontra rapidement les limites de cette stratégie. À la fin, après plusieurs va-et-vient, c'est

l'approche prudente du maintien de la gouvernance préconisée par le ministre de l'Intérieur, Santiago Creel, qui s'est imposée.

LE GOUVERNEMENT DIVISÉ

Le résultat des élections de 2000 a produit un gouvernement divisé. Ce n'était pas une nouveauté pour le Mexique puisque la deuxième élection législative sous le gouvernement Zedillo (1997) avait aussi produit un gouvernement divisé. Il est d'ailleurs fort probable qu'à moins de réformes politiques d'envergure du système électoral, ce soit une situation avec laquelle le Mexique ait à vivre fréquemment dans le futur. Dans des conditions normales, on pourrait s'attendre à ce que le pouvoir

exécutif et les partis représentés au sein du Congrès ajustent leurs stratégies à cette situation. Cela aurait pour effet de produire des lois modérées qui s'appuieraient sur un large consensus entre les différentes forces politiques.

Le problème est que le Mexique ne vit pas une situation normale. Le gouvernement de l'alternance est aussi un gouvernement de changement de régime. C'est ce qu'a promis Vicente Fox lors de sa campagne. Ce changement requiert parfois de mesures législatives énergiques. De plus, la constitution mexicaine est un texte de loi exhaustif qui fait que les réformes importantes dans plusieurs secteurs de la politique publique exigent sa modification avec l'appui d'une majorité qualifiée des 2/3 des membres du Congrès.

Cela a contribué à produire une sensation d'impasse dans les relations entre la présidence et le Congrès durant les 2 dernières années. Certaines grandes réformes passent difficilement le niveau des négociations législatives comme c'est le cas de la réforme du secteur de l'énergie électrique et celle du code du travail; d'autres ont été considérablement modifiées au moment de leur adoption comme c'est le cas de la réforme fiscale ou de la loi sur les droits et la culture autochtones. Il est certain aussi que le rapport de force entre les deux branches du gouvernement incite à la prudence et oblige à de longues négociations avant la présentation de projets de loi.

Néanmoins, la sensation d'impasse n'est pas totalement fondée lorsqu'on examine l'ensemble de l'activité législative. S'il est vrai que les réformes les plus spectaculaires ont été bloquées, d'autres, plus discrètes mais non moins importantes, ont été adoptées (ou sont sur le point de l'être): par exemple, la loi sur la transparence et l'accès à l'information ou celle qui crée une fonction publique permanente. De plus, la 58^e législature est

celle qui, de façon comparée et en termes absolus, a approuvé le plus de projets de loi au cours des 10 dernières années, soit 161 pour les 2 premières années de sessions. Même si le taux d'approbation des projets de loi présentés par le pouvoir exécutif est en baisse par rapport au passé, il demeure quand même très élevé, soit de 84%.

Quel est donc le problème dans les rapports entre les deux pouvoirs? D'une part, les partis d'opposition, comme il est normal en démocratie, cherchent à tirer profit de la situation de faiblesse relative de la présidence. D'autre part, l'ensemble des acteurs doit ajuster leurs stratégies aux nouvelles règles du jeu politique.

(...) le Mexique ne vit pas une situation normale. Le gouvernement de l'alternance est aussi un gouvernement de changement de régime. C'est ce qu'a promis Vicente Fox lors de sa campagne.

Ainsi, durant les premiers mois du nouveau gouvernement, la communication entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif semblait presque inexistante. À la limite, on pourrait croire que c'est normal dans le cas d'une relation entre le président et les partis d'opposition. Mais cela l'est moins quand il s'agit des rapports entre le président et son propre parti comme l'ont montré les fortes tensions qu'ont alors vécues Vicente

Fox et le PAN. Le chef d'État agissait comme si le Congrès n'existait pas alors que le PAN maintenait une certaine distance face au président, probablement pour lui rappeler sa présence. C'est une situation qui a été remédiée mais qui a quand même contribué au climat de malaise des premiers mois de l'administration Fox.

Par ailleurs, les trois grands partis politiques faisaient face au renouvellement de leurs leaderships respectifs au début de l'année 2002. Au sein du PRI et du PRD particulièrement, les élections internes ont créé beaucoup d'incertitude tant sur le plan des procédures que sur celui des résultats. De plus, le calendrier électoral chargé dans les états et municipalités faisait de chaque petite élection un test pour mesurer la force des partis nationaux

suite aux élections de juillet 2000. Dans ce contexte, les états-majors partisans ont eu tendance à privilégier la quête de gains à court-terme. Cette attitude a affecté grandement les négociations législatives qui se déroulaient au sein du Congrès.

LES PARTIS POLITIQUES

Le Parti action nationale (PAN)

Après 61 ans dans le rôle de parti d'opposition, le PAN accédait enfin à la présidence du gouvernement. Cependant, il s'agissait d'un parti gouvernant un peu particulier puisqu'il n'avait au départ que 3 ministres au sein du cabinet. Deux raisons expliquaient cette curieuse situation. D'abord, Vicente Fox, conscient du fait que sa popularité était supérieure à celle de son parti, a cherché à préserver l'image d'un cabinet de transition non-partisan et représentatif d'une vaste gamme de secteurs sociaux. Ensuite, la direction du PAN, ancrée dans une tradition de méfiance naturelle envers le pouvoir et consciente du nombre restreint de ses cadres de haut niveau, préférait cantonner sa formation politique dans un rôle de parti législatif et maintenir une saine distance face à la présidence. Il était prévu que, peu à peu, la présence du parti au sein du gouvernement allait prendre de l'importance.

Cet accord tacite de division du travail entre le gouvernement et le parti a rapidement été mis à l'épreuve de la pratique. La mauvaise communication entre les deux parties, les erreurs de stratégie de l'exécutif et la résistance des hommes forts du PAN à perdre de l'influence ont mis l'accord à rude épreuve. Les résultats des premières élections dans les états et municipalités laissaient planer l'impression que le PAN allait devoir payer les erreurs du gouvernement sans bénéficier des avantages du pouvoir.

En mars 2002, la course à la direction du PAN a opposé le président sortant, Luis Felipe Bravo, et le sénateur Carlos Medina Plascencia, considéré comme l'homme de Vicente Fox. La réélection du

premier a renforcé la position de l'appareil partisan mais a aussi permis une meilleure coordination entre le gouvernement et le parti. La consolidation de la stratégie prudente de négociation avec le Congrès du ministre de l'Intérieur, Santiago Creel, et l'accroissement du nombre de militants du PAN dans des postes de deuxième niveau au gouvernement ont aussi facilité l'amélioration des rapports. Il est à prévoir qu'après les élections législatives de juillet 2003 la présence du PAN au cabinet sera plus robuste.

Le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI)

La défaite électorale du PRI, après 71 ans d'exercice du pouvoir, a représenté un énorme choc pour cette formation politique qui avait été créée depuis le gouvernement pour être au gouvernement. La perte de la présidence de la République signifiait aussi la disparition du grand arbitre, le président en fonction, qui avait permis au fil des ans le maintien de la discipline au sein de cette formation. Plusieurs analystes politiques prédisaient que la perte du pouvoir signifierait le démembrement et la disparition du PRI. Ce ne fut cependant pas le cas.

Le PRI conservait le plus grand groupe parlementaire à la Chambre des députés (209 députés) et au Sénat (60 sénateurs). L'importance de sa représentation au Sénat lui octroyait un virtuel droit de veto sur presque l'ensemble de l'activité législative durant les six ans du gouvernement Fox. De plus, il demeurait une force très importante sur le plan régional puisqu'il contrôlait toujours 20 des 32 gouvernements des états à un moment où le fédéralisme mexicain était revitalisé.

Néanmoins, ce parti s'affrontait à un problème réel de fragmentation interne. La lutte pour la désignation du candidat du PRI à la présidence de la République avait laissé de fortes séquelles entre partisans des deux principaux aspirants, Francisco Labastida et Roberto Madrazo. La disparition du pouvoir d'arbitrage exercé traditionnellement par le chef de l'État -puisque'il n'était plus du PRI- obligeait

à trouver des mécanismes plus formels pour gérer la vie interne de l'organisation. Enfin, un peu comme dans les années 30, les gouverneurs redevenaient d'importants facteurs de pouvoir.

Après l'élection de Roberto Madrazo à la présidence du parti en février 2002, les tensions suscitées par la course à la direction de cette formation politique se sont apaisées. Les résultats obtenus dans les différentes élections locales et municipales suite au 2 juillet 2000, malgré la perte du gouvernement de 3 états, entretenaient chez les militants du PRI l'espoir d'avoir la majorité à la Chambre des députés après les législatives de 2003 (voir les tableaux en page 8). C'est probablement cet espoir qui a permis que la fragmentation interne ne se traduise pas automatiquement en éclatement. L'étroite marge de manœuvre dont dispose le nouveau président du parti reflète cependant la fragilité de l'équilibre entre les différents groupes qui œuvrent en son sein et explique pourquoi le PRI éprouve des difficultés à établir une stratégie consistante dans ses rapports avec le gouvernement de Vicente Fox.

À cela, s'ajoute le scandale financier du transfert illicite de fonds de la compagnie pétrolière étatique PEMEX pour appuyer la campagne électorale du PRI en 2000 qui pend comme une épée de Damoclès sur le futur de cette formation politique et qui menace de réduire considérablement son accès au financement public pour les élections législatives de 2003.

Le Parti de la révolution démocratique (PRD)

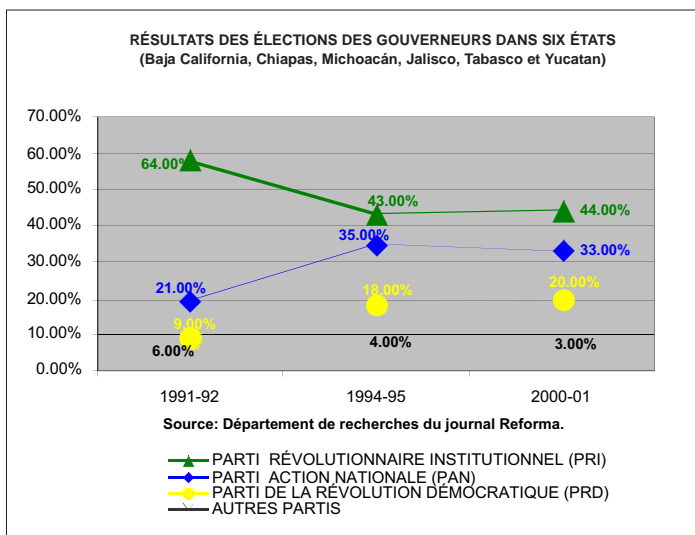
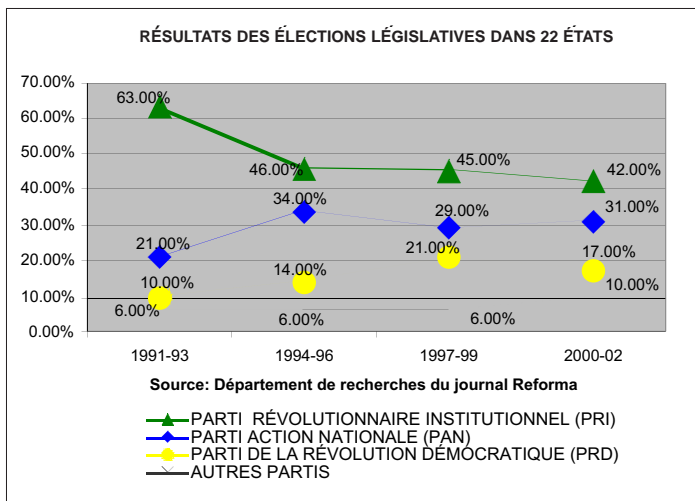
La troisième défaite d'affilée de Cuauhtémoc Cárdenas dans une élection présidentielle a aussi placé le PRD dans une situation difficile. D'abord, la stratégie de constituer une coalition électorale, la *Alianza por México* (Alliance pour le Mexique), avec une série de petites formations sans assises réelles dans la population a contribué à réduire les groupes parlementaires du parti (51 députés, 15 sénateurs) dont la taille était déjà affectée par des pourcentages de vote de beaucoup inférieurs à ceux de 1997. Ensuite, l'influence très personnelle

qu'exerçait Cárdenas dans les affaires internes de son parti devait être remplacée par l'application efficace de procédures plus formelles. De fait, dans les mois qui suivirent l'élection, le PRD est apparu comme un regroupement qui était en proie aux luttes entre ses différentes factions. En plus, c'était un parti qui avait perdu aux mains de Vicente Fox sa bannière de combat: celle du changement politique.

L'élection accidentée de Rosario Robles à la tête de l'organisation en mars 2002 a finalement permis de mettre en sourdine le conflit des courants partisans tandis que l'orientation des politiques économiques du nouveau gouvernement donnait une opportunité au PRD de mettre de l'avant sa vocation de défenseur des intérêts des plus démunis.

De plus, le PRD obtenait de meilleurs résultats dans les élections locales. En juillet 2002, il avait réussi à conserver de justesse le gouvernement du District fédéral. Andrés Manuel López Obrador, chef du gouvernement de la capitale, utilisera d'ailleurs cette plate-forme pour entrer en compétition avec Vicente Fox. Ensuite, le PRD a gagné 2 des 6 élections aux postes de gouverneur qui se sont déroulées après juillet 2002. Ces victoires ont pris place dans des bastions traditionnels de ce parti, Chiapas et Michoacán.

Dans l'ensemble, la situation des grands partis et l'existence d'un calendrier électoral local très chargé lors des 15 premiers mois du gouvernement Fox expliquent amplement l'impression de paralysie que dégageait la vie politique mexicaine du moment. La mise à terme de ces échéances internes et externes –en 2002, il n'y a pas eu d'élections de gouverneurs– a eu pour effet de stimuler le travail législatif, la dernière période de session du Congrès (automne 2002) ayant été de loin la plus productive. Le plus curieux dans tout cela est que la comparaison des résultats des élections locales qui eurent lieu entre juillet 2000 et la fin de 2002 et ceux du cycle correspondant de la période 1994-1996 ne montrent pas de grandes variations (Voir tableaux ci-dessous).



LE FÉDÉRALISME MEXICAIN

Si on s'en tient à ses différentes constitutions, le Mexique a presque toujours été une fédération. En réalité, les périodes de longue stabilité politique de son histoire ont toujours été marquées par la centralisation du pouvoir aux mains de gouvernements autoritaires. On pourrait donc penser que l'alternance et la démocratisation devraient favoriser la réactivation du fédéralisme.

De plus, le PAN est celui des 3 grands partis mexicains qui a défendu de façon plus constante la décentralisation à l'encontre du jacobinisme républicain du PRI. Lors de sa campagne électorale, Vicente Fox s'était engagé à défendre les droits des états et à modifier la distribution de 80%-20% qui représente les revenus respectifs des gouvernements fédéral et locaux pour une répartition plus égalitaire de 60%-40%.

Comme prévu, durant les premiers mois de l'administration Fox, la question des rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des états a acquis une importance particulière. A l'instigation de l'Association nationale des gouverneurs (ANAGO) composée initialement par des mandataires du PRD, certains états ont commencé à réclamer des mécanismes plus formels de négociation entre les différents niveaux de gouvernements, la distribution des ressources fiscales étant naturellement l'objet de ces négociations. A l'été 2001, le ministère de l'Intérieur a créé une Table de négociation du fédéralisme à laquelle participèrent certains gouverneurs.

Cependant, il n'y avait pas de consensus quant au format et à l'espace des négociations entre niveaux de gouvernement. Au printemps 2002, 23 gouverneurs du PRI et du PRD ont convoqué la Conférence nationale des gouverneurs (CONAGO) pour discuter de questions fiscales et budgétaires avec le gouvernement fédéral. Les rapports entre la CONAGO et le gouvernement fédéral ont été l'objet de tensions importantes à la veille de l'établissement du budget de 2003. Il est à noter qu'après presque 70 ans, les gouverneurs sont de nouveau des personnages très importants de la politique mexicaine et cela est particulièrement vrai au sein des partis d'opposition. C'est pour cela que les discussions entre niveaux de gouvernement sont de plus en plus marquées par le sceau de la partisanerie. C'est aussi ce qui explique le virage de 180 degrés du PRI en matière de fédéralisme. C'est une dimension qui s'ajoute à la complexité des négociations dans la politique mexicaine actuelle.

Il est cependant encourageant de constater que ces négociations ont des effets constructifs sur la vie politique nationale. En effet, le budget fédéral de 2003 a été adopté grâce à l'appui conjoint des groupes parlementaires du PAN et du PRI. En échange de l'appui du PRI, le gouvernement a consenti à accroître considérablement les transferts de revenus aux gouvernements des états.

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

En plusieurs occasions depuis l'élection du nouveau gouvernement, Jorge Castañeda, ancien ministre des Affaires étrangères, a déclaré que son domaine était celui où le changement allait se matérialiser le plus rapidement. Il a d'ailleurs proposé un audacieux programme d'action où les deux volets principaux étaient le resserrement du processus d'intégration nord-américaine et une participation plus active du Mexique au sein des organisations multilatérales.



Jorge Castañeda
Ancien ministre
des Affaires
étrangères

L'agenda nord-américain comprenait la signature d'un accord sur l'immigration avec les États-Unis qui devait permettre de régulariser la situation des plus de trois millions de ressortissants mexicains qui s'y trouvent en situation illégale et la création d'un fonds de solidarité régionale qui appuierait le

développement économique des régions mexicaines les plus défavorisées par le biais de la Banque nord-américaine de développement. Sur le plan symbolique, la politique de rapprochement avec les États-Unis – puisque c'est là l'essence du nouvel agenda nord-américain du Mexique – a semblé trouver des échos très favorables chez l'administration Bush lors des premiers mois des nouveaux gouvernements mexicains et américains.

Néanmoins, la réaction tiède et controversée des Mexicains aux attentats du 11 septembre 2001 ainsi que la modification subséquente des priorités de la politique extérieure américaine ont freiné la possibilité d'avancer rapidement dans le dossier des immigrants illégaux mexicains aux États-Unis. Le thème de la sécurité aux frontières s'est imposé dans les discussions entre les deux pays.

L'après 11 septembre 2001 a mis en évidence deux difficultés de la nouvelle politique extérieure mexicaine face à son voisin du nord. D'une part, l'affirmation du ministre Castañeda à l'effet que le champ de la politique étrangère était celui où le

changement pouvait se réaliser le plus facilement devait être nuancée. S'il est vrai que l'orientation de cette politique était bien reçue par la majorité des interlocuteurs internationaux du Mexique, il ne fallait pas oublier qu'une diplomatie forte doit compter sur de solides appuis domestiques. Or, le nouveau discours de la chancellerie rencontrait beaucoup de résistance au sein de la classe politique et de l'élite intellectuelle mexicaines et le gouvernement faisait peu d'efforts pour changer cette perception. Cela explique la curieuse réaction mexicaine aux tragiques événements du 11 septembre. Cette réaction a été mal comprise par les Américains comme l'ont montré des déclarations récentes de l'ex-ambassadeur des États-Unis au Mexique, Jeffrey Davidow.

D'autre part, l'asymétrie de la place et du rôle qu'occupent les deux pays dans le système international font que leur relation bilatérale sera toujours soumise aux impératifs plus amples de la vocation de grande puissance des États-Unis.

Dans l'ensemble, le piétinement dans la négociation de dossiers importants ne veut pas dire que le bilan soit négatif. Le Mexique a obtenu que les Américains mettent fin à l'humiliant processus de certification anti-narcotique dont il était l'objet chaque année. Le conflit sur l'usage des eaux des fleuves Bravo et Colorado a connu une solution heureuse. À l'occasion de la Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey, les présidents Bush et Fox ont lancé l'initiative de la Société pour la prospérité qui a pour but de canaliser des fonds du secteur privé vers les zones les plus défavorisées du Mexique.

En somme, la relation est bonne même si les changements spectaculaires qui avaient été annoncés il y a 2 ans ont peu de chance de se concrétiser à court terme. C'est peut-être la raison pour laquelle les récents déplacements de hauts fonctionnaires à Tlatelolco ont été interprétés comme une légère inflexion des priorités de la politique étrangère mexicaine en fonction de

laquelle le reste du monde et les forums multilatéraux prendront un peu plus d'importance.

Ces derniers ont constitué une arène privilégiée pour montrer le nouveau visage du régime démocratique mexicain. En matière de droits de la personne, le Mexique a été un actif promoteur de la Charte démocratique de l'Organisation des États américains. Son vote à la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies en faveur d'une résolution critique de la situation des droits de la personne à Cuba a provoqué un sérieux incident diplomatique avec ce pays. Enfin, en novembre 2002, le Mexique a accepté l'installation d'un bureau permanent du Haut commissariat des droits de l'homme de l'ONU pour faire le suivi du respect des droits de la personne dans son propre territoire.

L'action la plus spectaculaire entreprise par le Mexique pour donner un sens à son nouvel activisme international a été son élection en tant que membre non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Plusieurs observateurs y virent là un geste téméraire qui allait rendre plus coûteuse la prise de distance face aux États-Unis. Néanmoins, le rôle actif du Mexique dans l'adoption de la résolution 1441 sur l'Irak a montré qu'il était possible de prendre une position différente de celle des États-Unis sans causer de dommages à la négociation des enjeux bilatéraux.

Le bilan de la politique étrangère mexicaine après 2 ans de gouvernement du président Fox doit être nuancé. D'abord, c'est une politique qui reçoit un taux raisonnable d'approbation dans l'opinion publique (49%) si on se fie à un sondage publié début décembre 2002 dans un important quotidien mexicain (Reforma). Cependant, une enquête périodique réalisée par le même quotidien auprès d'un panel de leaders d'opinion montre un bas niveau d'appréciation du travail réalisé par le ministre responsable de cette politique. Ces résultats peuvent être interprétés de différentes manières. Cependant, il semble qu'il y ait une

résistance au sein des élites politiques et intellectuelles à la façon dont est menée la nouvelle politique étrangère qui se démarque d'une tradition diplomatique où le nationalisme et la non-intervention occupaient une place importante. C'est une résistance qui doit être surmontée si le gouvernement veut accroître l'efficacité de sa diplomatie. La récente démission du ministre Jorge Castañeda et son remplacement par Luis Ernesto Derbez pourrait constituer un pas dans cette direction.

Ensuite, l'activisme au sein de forums multilatéraux est celui des deux grands volets de l'énoncé initial de la nouvelle politique extérieure mexicaine qui a rapporté le plus de fruits. Le discours sur l'intégration nord-américaine s'est rapidement concentré sur les dossiers de la relation bilatérale avec les États-Unis. Les événements du 11 septembre 2001 ont fait de la sécurité américaine l'enjeu principal de cette relation reléguant au second plan les grandes attentes mexicaines en matière d'immigration et de coopération économique.



Luis Ernesto Derbez
Nouveau ministre
des Affaires
étrangères

UN BILAN DU GOUVERNEMENT FOX

En conclusion, un bilan des 2 premières années de gouvernement de Vicente Fox doit prendre en considération plusieurs éléments. D'abord, il est important de mentionner que la popularité du président demeure très élevée. Selon l'enquête trimestrielle du journal Reforma, le taux d'approbation du chef de l'État se situait autour de 59% en décembre 2002. De fait, son niveau le plus bas fut de 47% en mars 2002. C'est une cote d'appréciation qu'envieraient plusieurs dirigeants.

Ensuite, il est vrai que plusieurs des grandes réformes promises n'ont pas pu être mises en œuvre (code du travail, énergie électrique, modifications au système électoral, loi fiscale, etc.). La distribution des forces au Congrès, la configuration des rapports entre le pouvoir exécutif

et le pouvoir législatif, des erreurs stratégiques commises de part et d'autre, un pluralisme réel qui rend plus difficile la production d'un consensus et un processus d'apprentissage empirique auquel sont soumis les grands acteurs politiques expliquent la difficulté de faire approuver ces grandes réformes. Il est aussi probable qu'au moment de sa campagne électorale le président Fox a fait des promesses qui dépassent sa capacité d'action dans les circonstances actuelles.

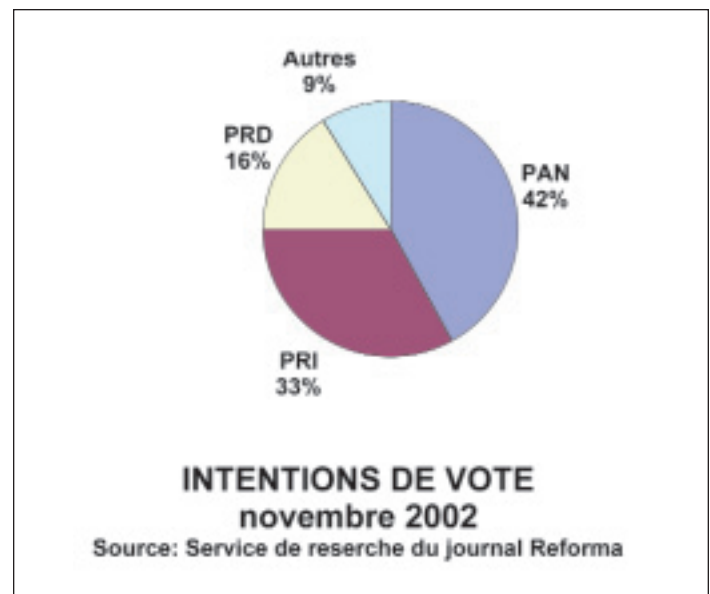
Néanmoins, le bilan de l'activité législative de la 58^e législature est beaucoup plus positif qu'il n'en a l'air à première vue. Certaines réformes discrètes comme la loi sur la transparence et l'accès à l'information ou celle qui crée une fonction publique professionnelle (approuvée par le Sénat, en discussion à la Chambre des députés) auront de grandes répercussions sur la vie politique mexicaine. De plus, l'accroissement du nombre de projets de lois approuvés par le Congrès lors de sa dernière session montre que les partis politiques apprennent lentement à ajuster leurs stratégies législatives dans un contexte de fragmentation du pouvoir.

La grande leçon des 2 dernières années est que la situation de grand pluralisme politique que vit actuellement le Mexique oblige à la négociation entre les acteurs politiques: négociations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, entre les partis représentés au Congrès, entre le gouvernement fédéral et les états et entre tous ces acteurs et les différents groupes de la société civile. Ce qui est en jeu n'est pas tellement la survie des conquêtes démocratiques des dernières années sinon le rythme et l'orientation du changement.

L'ÉCHÉANCE DE 2003

Un dernier mot doit être dit sur les élections législatives qui seront tenues en juillet 2003. Plusieurs analystes et acteurs politiques y voient un moment charnière du gouvernement Fox qui pourrait mettre fin à la situation de gouvernement divisé. Les récents sondages donnent au PAN des

intentions de vote de 42%, proportion qui techniquement pourrait lui assurer une majorité à la Chambre des députés (voir le graphique ci-dessous). En fait, même si ces prédictions se réalisaient, cela n'affecterait pas la forte présence du PRI au Sénat qui, lui, est renouvelé à tous les 6 ans. Cela ne permettrait pas non plus au président d'obtenir automatiquement la majorité qualifiée des 2/3 nécessaires pour l'approbation de réformes constitutionnelles. Il y a donc encore plus de négociations qui attendent la classe politique mexicaine.



La différence que feront les élections législatives de juillet 2003 est associée à l'opportunité qu'auront les grands partis mexicains de tester l'effet de leurs stratégies dans l'électorat. Il y aura là un effet d'apprentissage empirique qui les amènera probablement à revaloriser la coopération entre les partis.

M. Prud'homme est professeur au Centre d'études internationales du Colegio de México. Il est l'auteur de plusieurs articles traitant du système politique mexicain. M. Prud'homme détient un baccalauréat et une maîtrise en sciences politiques de l'Université de Montréal, un diplôme d'étude spécialisée en relations internationales de l'Institut d'études politiques de Paris, ainsi qu'un doctorat en sciences politiques de l'Université York du Canada.

Janvier 2003

ISBN: 1-896301-86-X

Publications Mail Agreement: 40012931

FOCAL est un institut politique indépendant, basé à Ottawa, qui élabore des analyses informées et favorise le débat sur les défis sociaux, politiques et économiques qui se posent dans les Amériques. Nous voulons informer les Canadiens et la population des Amériques des grands enjeux qui les concernent.

Notre site web possède des informations détaillées au sujet de FOCAL, de ses activités et de ses publications disponibles en format électronique. Les personnes intéressées peuvent s'inscrire à notre liste de courrier électronique et recevoir automatiquement toute la documentation de FOCAL.

La préparation et la publication de ce document a été possible grâce au support du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI).

Une copie électronique de ce document est disponible sur le site web de FOCAL (www.focal.ca)



FOCAL

**Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas**

1, rue Nicholas Street,
Suite/Bureau 720
Ottawa, Ontario
K1N 7B7 Canada
Tel/Tél : (613) 562-0005
Fax/Télé : (613) 562-2525
E-mail/Courriel : focal@focal.ca
www.focal.ca