POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LE MEXIQUE

N° 171

SOMMAIRE

François Julien-Laferrière
Histoire et politique : l'exception mexicaine 5

Ricardo Espinoza Toledo
La mutation du présidentialisme mexicain 25

Alexis Le Quinio
Le fédéralisme mexicain 39

Vicente Ugalde
Ville de Mexico : le long chemin vers une Constitution 51

Gabriela Ramos
Mexique : les disparités Nord-Sud 67

Arnaud Martin
L'expérience zapatiste et la question indigène au Mexique 85

Carolina Cerda-Guzman
La laïcité mexicaine 97

Anaís Medeiros Passos
Violence, trafic de drogue et sécurité publique au Mexique 109

Ana Laura Magaloni
Justice inaccessible et inégalités sociales au Mexique 119

Frédéric Garcia
Andrés Manuel López Obrador face aux défis politiques, économiques et sociaux 129

Jorge G. Castañeda
Le Mexique et les États-Unis 141

CHRONIQUES

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er avril – 30 juin 2019)
Pierre Astié, Dominique Breillat, Céline Lageot 153

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er avril – 30 juin 2019) 173
Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel

Summaries 213

LE MEXIQUE EST ÉTUDIÉ PAR

Jorge G. Castañeda, professeur émérite de science politique et d'études latino-américaines à l'université de New York, ancien ministre des Affaires étrangères du Mexique. Intellectuel renommé et écrivain prolifique, il s'intéresse notamment à la politique comparée et aux relations des États-Unis avec le Mexique et l'Amérique latine.

Carolina Cerda-Guzman, maître de conférences en droit public à l'université Paul-Valéry Montpellier 3, membre du Centre d'études et de recherches comparatives sur les constitutions, les libertés et l'État (EA 7436). Elle a récemment publié *Cours de droit constitutionnel et des institutions de la V^e^ République* (5^e^ éd., Gualino, 2019).

Ricardo Espinoza Toledo, professeur de science politique à l'Université autonome métropolitaine (Mexico), membre du Réseau national de recherches (SNI).

Frédéric Garcia, conseiller externe à la présidence de la République mexicaine pour les questions industrielles et technologiques, ancien président d'Airbus Mexico et du Conseil mexicain des entreprises globales.

François Julien-Laferrière, professeur émérite de droit public à l'université Paris-Sud, avocat au barreau de Paris. Ses travaux et publications portent principalement sur le droit des étrangers, le droit d'asile et le droit des réfugiés, sur les droits de l'homme et sur le contentieux administratif.

Alexis Le Quinio, maître de conférences habilité à diriger des recherches en droit public à l'IEP de Lyon, membre du conseil d'administration de l'Association française de droit des collectivités locales et de la section française de l'Institut ibéroaméricain de droit constitutionnel. Il est l'auteur de plusieurs études sur le constitutionnalisme latino-américain (alexis.le_quinio@sciencespo-lyon.fr).

Ana Laura Magaloni, professeure de droit, chercheuse au département d'études juridiques du Centre de recherche et d'enseignement économiques (CIDE, Mexico).

Arnaud Martin, maître de conférences habilité à diriger des recherches en droit public à l'université de Bordeaux, membre du Centre d'études et de recherches comparatives sur les constitutions, les libertés et l'État (EA 7436). Il a publié diverses études sur les institutions politiques et les droits fondamentaux en Amérique latine.

Anaís Medeiros Passos, post-doctorante à l'Institut de relations internationales de l'université de São Paulo (IRI-USP, NUPRI). Ses recherches portent sur la participation des militaires à la sécurité intérieure ainsi qu'à la lutte contre le crime organisé et le trafic de drogue au Brésil et au Mexique.

Gabriela Ramos, directrice de cabinet et sherpa de l'OCDE. Elle dirige les initiatives relatives à la croissance inclusive et aux nouvelles approches face aux défis économiques, et supervise les travaux ayant trait à l'éducation, à l'emploi et aux affaires sociales.

Vicente Ugalde, juriste, urbaniste, professeur au Colegio de Mexico, membre du Centre d'études démographiques, urbaines et environnementales.

François Julien-Laferrière

HISTOIRE ET POLITIQUE : L'EXCEPTION MEXICAINE

L'histoire politique du Mexique n'est pas un long fleuve tranquille. Le pays, héritier des empires aztèque, maya puis espagnol, a toujours connu la violence, celle des sociétés précolombiennes, des conquistadores, de la guerre d'indépendance, de la Réforme, de la guerre contre les États-Unis, de la révolution mexicaine, du narcotrafic. Cela explique que, pendant tout le XIXe siècle, le Mexique a oscillé entre centralisme et fédéralisme, monarchie et république, cléricalisme et laïcisme. Ce n'est que la Constitution de 1917, toujours en vigueur quoique maintes fois révisée, qui a imposé le modèle d'une « république représentative, démocratique, laïque et fédérale », ainsi que le proclame son article 40.

La présente étude commence par l'indépendance, acquise à la fois contre la monarchie de Madrid et contre les créoles[1] fidèles à celle-ci, ainsi qu'à la faveur de l'abdication de Ferdinand VII d'Espagne, chassé du trône par Napoléon Ier, qui y installe son frère Joseph.

À la recherche du régime idéal (1810-1854)

L'indépendance et la Constitution d'Apatzingán

Le 15 septembre 1810, Miguel Hidalgo lance le « cri de Dolores » (*grito de Dolores*) – du nom du village dont il est le curé –, appel au soulèvement contre Joseph Bonaparte. Le mouvement se mue très vite en guerre d'indépendance et, de septembre à octobre 1814, en pleine guérilla entre Espagnols et insurgés, se réunit le congrès d'Anáhuac, qui déclare le Mexique indépendant et adopte la première Constitution du pays, promulguée le 24 octobre 1814.

1. Les créoles sont les descendants d'Espagnols nés en Amérique.

Celle-ci, inspirée par José María Morelos, qui sera fusillé en décembre 1815, déclare que la souveraineté émane du peuple et est exercée par ses représentants élus au suffrage universel ; que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés, qu'est citoyen de l'« Amérique mexicaine » – qui comprend alors le Mexique actuel, la Californie, le Texas, le Nouveau-Mexique, au nord, et le Guatemala, le Salvador, le Honduras, le Nicaragua et le Costa Rica, au sud, soit une superficie qui représente plus du double de celle d'aujourd'hui – toute personne née sur son territoire ; que la loi est la même pour tous ; que tout citoyen est réputé innocent tant qu'il n'a pas été déclaré coupable ; que les droits fondamentaux des citoyens sont la liberté, la propriété, l'égalité et la sûreté ; mais aussi que la religion catholique est seule autorisée.

Le pouvoir exécutif est exercé par un triumvirat, élu par le Congrès et
6 renouvelé par tiers tous les ans ; le pouvoir législatif, par le Congrès, où chaque province est représentée par un député ; le pouvoir judiciaire, par des tribunaux, dont les membres sont nommés par le gouvernement, et par le Tribunal suprême, composé de cinq membres élus par le Congrès. Les influences américaine et française (Constitution de 1799 instituant le Consulat) sont manifestes.

Mais la guerre, qui oblige le gouvernement et le Congrès à se déplacer avec les fronts de bataille, ne permet pas que la Constitution soit appliquée, laissant le contrôle du pays aux royalistes. Et, quand l'indépendance est effective grâce à la victoire des insurgés en septembre 1821, ce n'est pas cette Constitution qui est mise en vigueur, mais les traités de Córdoba et le plan d'Iguala, signés par le vice-roi O'Donojú – qui s'est rallié aux indépendantistes – et Agustín de Iturbide, chef des insurgés, qui établissent un État monarchique dont le roi est Ferdinand VII et instaurent, en guise de gouvernement, un conseil de régence dont la présidence est confiée à Agustín de Iturbide et dont O'Donojú sera membre jusqu'à sa mort un mois plus tard, le 8 octobre.

Le Premier Empire

Le 19 mai 1822, l'Empire mexicain est proclamé et la couronne attribuée à Iturbide, qui prend le nom d'Agustín I^{er}. Ce dernier se heurte à la résistance du Congrès, qui craint d'être dépouillé de ses prérogatives. Il le dissout donc et promulgue le « Règlement politique provisoire de l'Empire du Mexique », qui proclame la nature monarchique, constitutionnelle, représentative et héréditaire de l'État, la séparation des pouvoirs, l'unité et l'indivisibilité de l'Empire, la garantie de la liberté, la propriété et la sûreté, l'égalité devant la loi, et déclare Mexicains tous les habitants de l'Empire

« qui ont reconnu son indépendance » et les étrangers qui s'y établissent et jurent fidélité à l'empereur. Il s'agit donc d'un régime monarchique et unitaire, traits que reprendra le Second Empire, quarante ans plus tard.

Iturbide reste au pouvoir moins de deux ans. Dès décembre 1822, un soulèvement en réaction à son autoritarisme et à ses échecs politiques – notamment la sécession du Guatemala, du Salvador, du Honduras, du Nicaragua et du Costa Rica, qui forment les Provinces-Unies d'Amérique centrale –, conduit par les anciens insurgés Miguel Santa María et Antonio López de Santa Anna, établit la République et restaure le Congrès. Iturbide quitte le pays. Mais, revenu le 15 juillet 1824, il est jugé pour trahison et fusillé le 19.

La Constitution de 1824 et la Première République fédérale

Après la chute d'Iturbide, le Congrès, craignant un nouvel accaparement du pouvoir par un seul homme, crée un triumvirat, le « pouvoir exécutif suprême », composé de Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria et Pedro Celestino Negrete. Malgré sa courte vie (avril 1823-octobre 1824), ce triumvirat s'attache à obtenir la reconnaissance du pays par les États-Unis et les puissances européennes[2], tandis que le Congrès, majoritairement républicain mais partagé entre centralisme et fédéralisme, met en chantier une nouvelle Constitution.

Promulguée le 4 octobre 1824, celle-ci institue une république représentative, populaire et fédérale ; le principe de la séparation des pouvoirs s'applique aux échelons local et fédéral ; le pouvoir exécutif est confié au président et, en cas d'absence ou d'empêchement, au vice-président ; le pouvoir législatif est exercé par le Congrès et le pouvoir judiciaire par la Cour suprême de justice. La religion catholique est la religion officielle de la République.

L'élection présidentielle porte Guadalupe Victoria (de son vrai nom, José Miguel Fernández y Félix) à la présidence et Nicolás Bravo à la vice-présidence, et les législatives sont gagnées par le Parti libéral de Guadalupe Victoria. Grâce à un relatif calme politique – Victoria forme un gouvernement pluripartite qui lui assure une majorité parlementaire et une certaine stabilité – et à la bonne santé de l'économie permise par un prêt de l'Angleterre, la condition des Mexicains s'améliore et Victoria réalise des réformes importantes : création de la Trésorerie générale de la nation, du District fédéral,

2. Les États-Unis reconnaissent le Mexique dès 1823, l'Angleterre en 1825 et la France en 1830, mais la Russie, la Prusse et l'Autriche, qui ont soutenu Ferdinand VII contre les insurgés, s'y refuseront longtemps.

détaché de l'État de Mexico, et de la Cour suprême fédérale. Cependant, la présidence de Victoria est marquée par l'antagonisme entre les loges maçonniques de rites écossais et yorkais qui, à défaut de partis politiques, alors inexistants, monopolisent la vie politique : les premières, favorables au centralisme, sont opposées au président ; les secondes, fédéralistes, le soutiennent.

En 1828, l'élection présidentielle oppose Manuel Gómez Pedraza et Vicente Guerrero, tous deux de rite yorkais. Les urnes désignent le premier mais les partisans du second, majoritaires au Congrès, le récusent et fomentent un soulèvement dont Santa Anna prend la tête : Guerrero est proclamé président par le Congrès. Deux faits marquent cette présidence : l'abolition de l'esclavage et l'expulsion des Espagnols, en 1829. Mais Guerrero, indécis et impulsif, et qui, surtout, souffre de l'illégitimité de son arrivée au pouvoir, est renversé le 4 décembre 1829, arrêté et fusillé à son tour.

Il est remplacé par Anastasio Bustamante, élu en vue d'« organiser et pacifier le pays ». Pour cela, il s'appuie sur le Congrès, les militaires, le clergé et certains « centralistes », il suspend la Constitution et prend les pleins pouvoirs, au prix d'une féroce répression. Lui aussi est renversé, en décembre 1832, après moins de trois ans de présidence.

Les insurgés choisissent alors Manuel Gómez Pedraza pour président. Il ne le sera que trois mois car, aussitôt après avoir rétabli la Constitution, il convoque des élections. Les *yorkinos* – du rite d'York –, majoritaires, élisent Santa Anna président et Valentín Gómez Farías vice-président.

Santa Anna applique le programme du Parti du progrès : liberté d'opinion et abrogation des lois sur la presse ; abolition des privilèges du clergé et de l'armée ; fermeture des monastères ; fin du monopole de l'Église sur la tenue de l'état civil et sur l'éducation ; abolition de la peine de mort ; encouragement de la propriété foncière et soutien aux classes défavorisées ; création de musées, de conservatoires et de bibliothèques publiques. C'est le premier programme qui, au Mexique, contient un volet anticlérical et un volet culturel.

La République centraliste

Les relations entre Santa Anna et Gómez Farías sont exécrables. Le président se retire souvent à la campagne, laissant gouverner le vice-président, dont il abroge les décisions à son retour, telle la suppression de l'Université catholique et de la dîme. Finalement, en mai 1834, Santa Anna dissout le Congrès, chasse Gómez Farías et engage une réforme constitutionnelle. Le 30 décembre 1836 sont promulguées les Sept Lois[3].

3. Comme en France en 1875, il s'agit de plusieurs lois formant un corpus constitutionnel.

Ces lois déclarent garantir les droits et libertés mais instaurent l'obligation de professer la religion catholique. Le suffrage est censitaire. Le pouvoir exécutif est exercé par le président et le pouvoir législatif par le Congrès. Le président est élu pour huit ans par la Chambre des députés; il a le droit de dissolution. Le Congrès est bicaméral (députés et sénateurs) et ses membres sont élus au suffrage indirect. Un « pouvoir suprême conservateur » – dont le modèle est le Sénat conservateur de la Constitution française de l'an VIII –, composé de cinq membres, veille à ce qu'« aucun des deux autres pouvoirs n'excède ses compétences » et que les lois respectent « l'équilibre entre autorité et liberté ». Le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême, les tribunaux supérieurs (un par département), le Tribunal des finances et les tribunaux de première instance. La République est unitaire, divisée en départements dont les gouverneurs et les assemblées sont nommés par le président; les départements, divisés en districts administrés par des préfets nommés; et les districts, divisés en circonscriptions judiciaires (*partidos judiciales*).

Pour la première fois est donc instituée une république unitaire, en réaction au chaos provoqué par le fédéralisme. Mais la stabilité politique ne vient pas pour autant. De 1837 à 1841, six présidents se succèdent: Bustamante, d'avril 1837 à mars 1839; Santa Anna, de mars à juillet 1839; Nicolás Bravo, du 11 au 17 juillet 1839; de nouveau Bustamante, du 17 juillet 1839 au 22 septembre 1841; Echeverría, du 22 septembre au 10 octobre 1841; et une nouvelle fois Santa Anna, jusqu'en octobre 1842. Les institutions changent, mais pas le personnel politique… Ces présidences éphémères suscitent des soulèvements militaires, des troubles fomentés par les fédéralistes et, en 1839, la déclaration d'indépendance du Yucatán, réincorporé au Mexique en 1843, ainsi que celle du Tamaulipas, du Nuevo León et de Coahuila, qui forment la République du Río Grande de janvier à novembre 1840.

Face à cette situation, Santa Anna exerce une véritable dictature: il fait arrêter gouverneurs et préfets, ignore le Congrès et gouverne par décrets. Il le paiera, chassé par un coup d'État en septembre 1844 qui porte le général José Joaquín de Herrera à la présidence.

Herrera affronte les États-Unis, qui annexent le Texas et convoitent le Nouveau-Mexique et la Californie. Il se heurte aussi aux fédéralistes et aux conservateurs, à tel point qu'en décembre 1845 le général Paredes appelle à la formation d'un Congrès extraordinaire où toutes les tendances politiques et les classes sociales seraient représentées. Réuni le 3 janvier 1846, ce Congrès élit président Paredes, qui, monarchiste, s'oppose aux fédéralistes menés par Gómez Farías, dont les troupes

envahissent Mexico et qui réclame de nouvelles élections et le rétablissement de la Constitution (fédéraliste) de 1824.

Ces exigences ne sont pas satisfaites, mais Paredes doit céder la place à Santa Anna et Gómez Farías, qui répètent le scénario de 1834-1836 : le second prend des mesures contre l'Église que le premier annule aussitôt. Mais ce petit jeu cesse quand l'armée des États-Unis s'approche de Mexico : Santa Anna démissionne et quitte le pays. Cette même année 1847, le Yucatán fait à nouveau sécession et, en 1848, la guerre avec les États-Unis s'achève par le traité de Guadalupe Hidalgo : le Mexique est amputé de près de la moitié de sa superficie, cédant le Texas, le Nouveau-Mexique et la Californie, soit les États actuels du Texas, de Californie, du Nevada, de l'Utah, de l'Arizona et du Nouveau-Mexique *(voir carte ci-dessous)*.

La Nouvelle-Espagne continentale à la veille de l'indépendance du Mexique



Des groupes d'autochtones saisissent l'occasion de cette défaite pour se révolter, exigeant de devenir citoyens à part entière – ils n'ont pas le droit de vote –, d'être protégés contre les exactions des caciques locaux, des fonctionnaires et du clergé, et de recouvrer leurs terres. La situation tourne au conflit racial entre Indiens et Blancs, menaçant l'unité du pays.

Herrera, une nouvelle fois président de 1848 à 1851, ramène un peu d'ordre dans la vie politique. Mais, en janvier 1851, un coup d'État porte à la présidence Mariano Arista, qu'un autre dépose en janvier 1853. Après les présidences éclairs de Juan Ceballos (janvier-février 1853) et de Manuel María Lombardini (février-avril 1853), Santa Anna, redevenu chef de l'État – pour la dixième fois depuis 1833 –, avec l'appui de l'Église et des conservateurs, est nommé président à vie, se fait attribuer les pleins pouvoirs et le titre d'altesse sérénissime…

LE CHAOS PERMANENT : ENTRE RÉFORME ET RÉVOLUTION (1854-1917)

La révolution d'Ayutla, la Constitution de 1857 et les lois de Réforme

La mégalomanie de Santa Anna, son clientélisme, la corruption généralisée, l'appauvrissement des populations et la vente aux États-Unis, en 1853, de la Mesilla – une vaste région à cheval sur l'Arizona et le Nouveau-Mexique – dressent l'opinion contre lui. Une nouvelle génération de libéraux apparaît, dont le nationalisme est né de la guerre contre les États-Unis, qui prône le fédéralisme, le respect des droits, la séparation de l'Église et de l'État, le libéralisme économique. Menés par Ignacio Comonfort et le général Juan Álvarez, les libéraux adoptent, le 1er mars 1854, le plan d'Ayutla, qui exige la mise en accusation de Santa Anna et demande à l'armée de désigner un président intérimaire en attendant l'élection d'un Congrès constituant. Ce sera Juan Álvarez.

Santa Anna, renversé, s'exile en Colombie. Juan Álvarez forme un gouvernement composé de compagnons de lutte, tels Ignacio Comonfort, Melchor Ocampo et Benito Juárez – le premier indigène à occuper un poste politique important –, qui supprime les juridictions militaires et ecclésiastiques, retire au clergé le droit de vote et met en chantier la nouvelle Constitution. En décembre 1855, en l'attente de cette Constitution, Comonfort, successeur d'Álvarez, promulgue le « Statut organique provisoire », qui garantit les libertés, abolit l'esclavage et les titres de noblesse, la peine de mort et les monopoles, interdit le pays aux jésuites et confisque les biens vacants. Mais la réforme agraire échoue car les

terres ne sont pas achetées par des petits propriétaires mais par de riches investisseurs fonciers.

La Constitution, adoptée le 5 février 1857, restera en vigueur jusqu'en 1917, sauf pendant la guerre de la Réforme et le Second Empire. Elle s'ouvre sur une déclaration des droits et libertés qui, confirmant l'abolition des privilèges de l'Église, conduira à la guerre de la Réforme. Elle instaure le fédéralisme et reprend les principes de la Constitution de 1824 : régime présidentiel, Congrès bicaméral, pouvoir judiciaire incarné par la Cour suprême, territoire divisé en États fédérés, eux-mêmes divisés en municipalités.

L'Église réagit vivement. Pie IX condamne la Constitution et l'archevêque de Mexico interdit aux catholiques de lui prêter serment. Rallié aux opposants à la Constitution, Comonfort fait arrêter plusieurs ministres, le président du Congrès et Benito Juárez, président de la Cour suprême, mais il démissionne en février 1858. Juárez, alors libéré et soutenu par une petite moitié des États fédérés et par les États-Unis, transfère le gouvernement à Guanajuato, tandis qu'un gouvernement conservateur se forme à Mexico, appuyé par l'autre moitié des États et par l'Espagne.

Commence alors la guerre de la Réforme, pendant laquelle la Constitution est donc suspendue. La guerre est gagnée, en 1860, par Juárez, qui remet en vigueur la Constitution, à laquelle sont annexées les lois de Réforme, qui consacrent la séparation de l'Église et de l'État, l'abolition des privilèges de l'Église, la nationalisation de ses biens et la liberté de culte, la suppression de la dîme et de la tenue de l'état civil par les paroisses. Les nouveaux rapports entre l'État et l'Église naissent dans un climat de fortes tensions qui ne s'apaisera jamais totalement. Ces lois sont une étape importante dans l'histoire du pays, une véritable rupture entre le Mexique traditionaliste, d'un côté, et le Mexique moderne, de l'autre.

À peine la guerre de la Réforme terminée, le Mexique est confronté à un autre conflit, international celui-ci, qui l'oppose à la France.

L'intervention française et le Second Empire

En octobre 1861, pour obliger le Mexique à payer ses dettes à leur égard, Espagnols, Britanniques et Français envoient des navires à Veracruz, avec ordre de ne pas toucher terre ni de s'immiscer dans les affaires du pays. Mais Napoléon III, rêvant d'un empire méso-américain qui contrebalancerait l'influence anglo-saxonne, viole l'accord et ouvre les hostilités en avril 1862. D'abord vaincus à Puebla, les Français reçoivent des renforts et gagnent Mexico en octobre, à la grande joie des « impériaux », pour

qui la monarchie serait le remède à l'instabilité endémique depuis l'indépendance. Juárez et son gouvernement se replient dans le Nord du pays.

Les Français imposent une Assemblée de notables qui déclare le pays constitué en une monarchie constitutionnelle héréditaire et propose la couronne à Maximilien de Habsbourg, frère de François-Joseph d'Autriche. Maximilien et son épouse, Charlotte de Belgique, arrivent à Mexico le 12 juin 1864. Libéral, l'empereur déçoit vite les conservateurs : il s'entoure de progressistes, refuse d'abroger les lois de Réforme, rompt avec le Vatican qui rejette son projet de concordat. Souhaitant doter le pays d'une Constitution, il ne parviendra qu'à promulguer, en avril 1865, un « Statut provisoire de l'Empire mexicain », qui confirme la forme monarchique du gouvernement, garantit les principaux droits et libertés, nationalise les biens de l'Église et prévoit que, jusqu'à ce que l'organisation de l'État soit définitivement établie, la souveraineté sera incarnée par l'empereur, qui nomme les ministres, responsables devant lui seul. Une cour des comptes est créée, ainsi qu'un conseil d'État que l'empereur consulte pour l'élaboration des lois. L'Empire est unitaire et le territoire national divisé en départements, administrés par des préfets[4].

Maximilien ne règne que par la force des baïonnettes – les siennes et celles de la France – dressées contre les troupes de Juárez, soutenues par les États-Unis. À partir de février 1865, les forces impériales sont partout repoussées ; Napoléon III lâche Maximilien et retire ses troupes. L'impératrice Charlotte fait la tournée des cours européennes pour plaider la cause de son mari, en vain. Pris au piège à Querétaro, Maximilien est arrêté et exécuté le 19 juin 1867. L'armée républicaine, commandée par Porfirio Díaz, entre dans Mexico le 21 juin ; Juárez suit trois semaines plus tard. L'aventure impériale aura duré trois ans. Son échec marque la fin des interrogations sur la nature politique du Mexique : à l'avenir, le pays sera une république fédérale.

La République restaurée

Maximilien mort, la République est restaurée et la Constitution de 1857 remise en vigueur. La situation n'est pas brillante : l'insécurité règne, partisans d'un gouvernement civil et d'un pouvoir militaire s'opposent, l'économie est à genoux.

Juárez réforme l'armée et réduit ses effectifs, pour des raisons tant politiques qu'économiques – elle absorbe près de 70 % du budget de l'État. Il fait libérer les conservateurs qui ont collaboré avec l'Empire

4. Conseil d'État, Cour des comptes, départements, préfets : l'influence française est évidente.

et autorise le retour des émigrés. Il gagne l'élection présidentielle mais, n'obtenant pas la majorité absolue au Congrès, il mène une politique modérée, respectueuse des libertés. Le Congrès confirme les lois de Réforme, vote la loi sur l'instruction publique – création d'écoles, progrès de la scolarisation, formation des maîtres, etc. – et, en 1870 et 1871, les codes civil et pénal.

Juárez est le premier président qui parvient au terme de son mandat. En 1871, il se présente à sa propre succession. Cependant, aucun des trois candidats (Juárez, Díaz et Sebastián Lerdo de Tejada) n'obtenant la majorité absolue – il n'y a que 12 266 votants –, c'est le Congrès qui tranche, en faveur de Juárez. Une partie de l'armée se soulève, soutenue par Porfirio Díaz, au motif que cette réélection viole la Constitution, celle-ci ne prévoyant pas que le mandat est renouvelable – mais elle ne prévoit pas non plus le contraire, se contentant de disposer qu'il est de quatre ans. Juárez meurt en juillet 1872 et Lerdo de Tejada, président de la Cour suprême, assure l'intérim. Il organise des élections qui le portent à la présidence.

Lerdo, disciple de Juárez, poursuit sa politique et garde ses ministres, décevant certains de ses partisans qui espéraient des places. Ils devront attendre quatre ans… Cependant, Lerdo se démarque de Juárez en matière religieuse : il expulse les jésuites, constitutionnalise les lois de Réforme, sécularise les hôpitaux, accorde des avantages aux protestants, suscitant la révolte de certains catholiques.

Au terme d'élections entachées de fraude, Lerdo est réélu en juillet 1876, mais le président de la Cour suprême, José María Iglesias, déclare sa réélection inconstitutionnelle et se proclame président par intérim. Porfirio Diáz le renverse et organise une élection présidentielle qu'il gagne haut la main en avril 1877.

Le « Porfiriat »

Dès 1879, Díaz fait inscrire dans la Constitution le principe de non-réélection immédiate du président, et permet à son ami Manuel González d'accéder à la présidence en 1880. Mais Díaz, élu à nouveau en 1884, fait supprimer ce principe, ce qui lui permet de garder la présidence jusqu'en 1911.

Le Porfiriat – en espagnol *Porfiriato*, du prénom de Porfirio Díaz – est une période de relative prospérité économique pour le Mexique mais, faute de redistribution des richesses, une grande partie de la population est en situation d'extrême pauvreté : 97 % des terres cultivables appartiennent à 1 % de la population et 95 % des paysans ne sont

pas propriétaires des terres qu'ils exploitent. Díaz entend moderniser le Mexique et s'entoure, pour cela, de disciples d'Auguste Comte, que les Mexicains appellent les *científicos*. Il crée des écoles et la scolarisation fait d'immenses progrès, le nombre d'enfants scolarisés passant de deux cent mille à près d'un million.

Sur le plan politique, le Porfiriat se place d'abord dans la continuité des présidences précédentes : pacification, réconciliation, modernisation, sont ses maîtres mots. Toutefois, à partir de 1884, le régime tourne à la dictature. Pour mieux asseoir son pouvoir, Díaz s'entoure de partisans de Lerdo et d'Iglesias, voire de monarchistes, et se rapproche de l'Église. Il musèle la presse – de nombreux journalistes sont emprisonnés –, ajourne le Congrès, nomme les hauts fonctionnaires fédéraux ainsi que les gouverneurs des États fédérés. Et utilise la loi sur la fuite (*ley fuga*), qui permet d'abattre un prisonnier essayant de s'évader, pour éliminer ses opposants politiques, auxquels il promet la détention, l'enterrement ou le bannissement (« *Encierro, entierro o destierro* »).

À partir de 1908, l'étau se desserre un peu, Díaz annonçant qu'il se retirera en 1910 : la presse est moins contrôlée et de nouveaux partis se créent, dont le Parti démocratique, qui propose d'étendre le droit de suffrage, de rétablir le principe de non-réélection immédiate, de garantir la liberté de la presse, d'appliquer les lois de Réforme, de moraliser la justice.

La révolution mexicaine

En 1910, Porfirio Díaz est à nouveau candidat malgré sa promesse. Francisco Madero, qui l'année précédente a publié *La sucesión presidencial en 1910*, appelle à l'insurrection. La révolution éclate en novembre et les révolutionnaires nomment Madero président provisoire. Celui-ci négocie avec Díaz et signe avec lui, le 22 mai 1911, le traité de Ciudad Juárez, par lequel Díaz s'engage à démissionner et Madero accepte que Francisco León de la Barra, ministre des Relations extérieures de Díaz, soit président par intérim. Díaz démissionne le 25 mai et quitte le pays cinq jours plus tard pour la France, où il mourra en 1915.

León de la Barra a pour mission d'épurer l'armée, de préparer l'élection présidentielle et de faire adopter un ensemble de lois réclamées par les révolutionnaires – dont Emiliano Zapata, chef de l'Armée de libération du Sud, qui n'accepte de rendre les armes que contre la restitution des terres aux communautés indigènes.

Madero crée le Parti constitutionnel progressiste et se déclare candidat à la présidentielle d'octobre 1911. Il est élu, mais son prestige est entamé

par les luttes internes à son parti, et l'hostilité du Congrès et de la Cour suprême lui complique la tâche, de même que les divisions entre révolutionnaires, l'opposition des porfiristes et la déception des agraristes, des ouvriers et de la classe moyenne, bien qu'il ait fait voter la réforme agraire et des mesures en faveur des classes défavorisées. Dès l'accession de Madero à la présidence, Zapata publie le plan d'Ayala, qui l'accuse de poursuivre les « vrais » révolutionnaires, refuse de le reconnaître comme chef de la révolution et exige la restitution des terres à leurs « propriétaires originaires ». En réponse, Madero suspend les libertés dans les États zapatistes et condamne à mort les rebelles, mais Pascual Orozco, proche de Zapata, ouvre un second front dans le Nord.

En février 1913, Madero est arrêté puis assassiné lors d'un coup d'État militaire – appelé la « Décade tragique » (*Decena trágica*) – conduit par le général Huerta, qui devenu président fait face à la triple opposition de Venustiano Carranza dans l'État de Coahuila, de Pancho Villa au Chihuahua et d'Emiliano Zapata dans l'État de Morelos. Vaincu au printemps 1914, Huerta quitte le pays, laissant les révolutionnaires tiraillés entre carrancistes, villistes et zapatistes.

Carranza réunit, de novembre 1916 à janvier 1917, une Assemblée constituante chargée de donner une base juridique à la révolution. La nouvelle Constitution, inspirée de celle de 1857, est promulguée le 5 février 1917. Elle est encore en vigueur plus d'un siècle plus tard.

On peut considérer que c'est avec la promulgation de cette Constitution que s'achève la révolution mexicaine, même si, pour de nombreux historiens, elle se prolonge jusqu'en 1920, avec le renversement de Carranza, que beaucoup qualifient de « dernier coup d'État de la révolution ». Mais c'est bien 1917 et la mise en place des nouvelles institutions, rompant avec le chaos de la période précédente, qui marque, selon nous, la fin de la révolution.

Stabilité constitutionnelle et remous politiques (1917-2019)

La Constitution de 1917

Cette Constitution affirme : « La souveraineté nationale réside essentiellement et originellement dans le peuple. Tout pouvoir émane du peuple et est institué à son profit. Le peuple a toujours le droit inaliénable de modifier la forme de son gouvernement » (art. 39). Elle ajoute : « Il est de la volonté du peuple mexicain de se constituer en une république

Le Mexique contemporain (depuis 1867)



représentative, démocratique, laïque et fédérale, composée d'États libres et souverains » (art. 40). Elle établit un régime présidentiel en confiant « l'exercice du pouvoir exécutif [à] un seul individu qui a le titre de président des États-Unis du Mexique » (art. 80).

Le président est élu au suffrage universel direct (art. 81) pour six ans et n'est pas rééligible (art. 82). Il promulgue et applique les lois, dont il partage l'initiative avec le Congrès (art. 71). Il nomme et révoque les ministres – appelés secrétaires d'État comme aux États-Unis (art. 89). Il nomme, avec l'accord du Sénat, les juges de la Cour suprême (art. 95), les ambassadeurs et consuls, les officiers supérieurs et généraux, les hauts fonctionnaires ; il est chef des armées, responsable de la sécurité nationale et de la politique étrangère (art. 89).

Le pouvoir législatif est attribué au Congrès, composé de la Chambre
18 des députés, renouvelée intégralement tous les deux ans – mandat porté à trois ans en 1977 –, dont trois cents membres élus au scrutin uninominal majoritaire et deux cents à la proportionnelle (art. 51), et du Sénat, dont les membres sont élus pour six ans par la législature de chaque État fédéré à raison de deux sénateurs par État (art. 56).

Le partage des compétences entre la Fédération et les États fédérés s'opère selon une méthode originale : la Constitution énumère, d'une part, les matières dans lesquelles le Congrès est habilité à légiférer (art. 79) et, d'autre part, celles qui sont de la compétence exclusive des États fédérés et des municipalités (art. 115).

Le premier chapitre (art. 1er à 29), « Des droits de l'homme et de leur garantie », consacre les droits civils et politiques : égalité devant la loi et la justice, droit à la contraception, liberté d'opinion et d'expression, de conscience et de religion, libre accès à l'information, liberté de réunion et d'association, droit de posséder une arme (inspiré par le deuxième amendement de la Constitution des États-Unis), liberté d'accès au territoire national, non-rétroactivité de la loi pénale, droit à la sûreté, garantie de la propriété privée, ainsi que droits des peuples et des communautés indigènes, droit à une éducation publique laïque, liberté d'enseigner, etc. Y figurent aussi quelques dispositions visant l'Église catholique, qui provoqueront des troubles graves dans les années 1920 : interdiction faite aux prêtres d'enseigner (art. 3), de voter et de porter des vêtements religieux en public (art. 130) ; interdiction des ordres monastiques et expulsion des moines et des religieuses (art. 5) ; interdiction des célébrations cultuelles hors des églises (art. 24).

Mais, surtout, la Constitution de 1917 est la première au monde, presque trente ans avant le Préambule de 1946, à reconnaître des droits économiques

et sociaux : limitation de la durée du travail, réglementation du travail de nuit et du travail des femmes et des mineurs, droit au repos hebdomadaire, protection de la femme enceinte et de la jeune mère, instauration d'un salaire minimum, égalité salariale entre hommes et femmes ou entre nationaux et étrangers, participation des salariés aux bénéfices de l'entreprise, double salaire pour les heures supplémentaires, indemnisation des accidents du travail, droit de se syndiquer, droit de grève, droit à indemnité en cas de licenciement, droit à la sécurité sociale (art. 123 – modifié une quinzaine de fois, toujours en faveur des droits des personnes).

L'article 27 est une autre spécificité de cette Constitution. Il énonce : « La nation détient la propriété originaire du sol et des eaux situés dans les limites du territoire national. Elle peut en déléguer l'exercice aux particuliers pour constituer la propriété privée », mais « seuls les Mexicains […] et les sociétés mexicaines peuvent acquérir la propriété du sol, des eaux et de leurs accessoires ou obtenir la concession des mines et des eaux ». Cet article ajoute que « la nation seule peut exploiter directement les ressources naturelles du plateau continental et la zone économique exclusive », que « la propriété de la nation sur les hydrocarbures […] situés dans le sous-sol est inaliénable et imprescriptible » et qu'« aucune concession ne peut en être accordée ». Cette disposition explique que le monopole de l'exploration et de l'exploitation du pétrole du golfe du Mexique sera attribué à une entreprise d'État, Pemex (ou Petróleos Mexicanos).

Sur ces deux points – droits économiques, sociaux et culturels, ressources naturelles comme propriété de la nation –, la Constitution de 1917 est bien l'héritière de la révolution de 1910. Pour le reste – régime présidentiel, bicamérisme, mandat présidentiel non renouvelable –, elle s'inscrit dans la tradition républicaine mexicaine depuis 1824.

Le « Maximato » et la guerre des Cristeros

La Constitution de 1917 « institutionnalise » la révolution, comme l'a écrit Maurice Duverger, ajoutant qu'« il n'y a pas eu de Thermidor mexicain, à proprement parler[5] ». Depuis 1917, en effet, la vie politique mexicaine, si agitée pendant tout le XIX^e^ siècle, est d'une stabilité remarquable, à peine troublée par l'alternance produite par l'élection présidentielle de 2000.

Pourtant, les premières années sont marquées par la guerre des Cristeros, qui trouve son origine dans les dispositions de la Constitution visant

5. « Un régime remarquable par sa stabilité et son légalisme », *Le Monde diplomatique*, mars 1964.

l'Église et dans l'arrivée à la présidence de Plutarco Elías Calles, anticlérical radical, qui expulse les prêtres d'origine étrangère. Les catholiques se liguent contre lui ; il fait fermer les églises. Le 3 août 1926, à Guadalajara, un affrontement entre des catholiques et la police fait dix-huit morts. La guerre éclate entre les deux camps, marquée d'abord par des victoires des Cristeros, qui sont alors massacrés[6].

En 1928, Emilio Portes Gil, nouvellement élu président, négocie avec l'Église et, l'année suivante, la liberté du culte est rétablie et les prêtres recouvrent leurs droits civiques. La guerre, qui a fait près de cent cinquante mille morts, cesse, mais les tensions entre l'Église et l'État dureront jusqu'à l'élection à la présidence, en 1940, de Manuel Ávila Camacho, lui-même catholique pratiquant.

C'est en 1929 qu'est créé, sous l'impulsion de Calles, le Parti national révolutionnaire (PNR). Bien que trois présidents lui succèdent – Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)[7] et Abelardo Luján Rodríguez (1932-1934) –, c'est Calles, proclamé « chef suprême de la révolution » (*jefe máximo de la revolución*), qui exerce la réalité du pouvoir, d'où le nom de Maximato donné à cette période au cours de laquelle, outre la guerre des Cristeros, le Mexique doit faire face à la crise de 1929. Une partie des principes sociaux de la Constitution est mise en œuvre : création de l'Organisation des travailleurs et des paysans, attribution de terres aux agriculteurs, loi fédérale du travail et loi sur le crédit agricole, construction d'autoroutes, développement du téléphone, création de l'université nationale autonome de Mexico, etc.

La pratique constitutionnelle et l'hégémonie du PRI

Lázaro Cárdenas, président de 1934 à 1940, met fin au Maximato. Il privilégie les questions économiques et sociales : création de Pemex, l'entreprise nationale de pétrole, et de la Ligue mexicaine contre le cancer et d'hôpitaux, refonte du système éducatif, développement du syndicalisme. Il offre l'asile à Trotski et aux républicains espagnols fuyant Franco. Son successeur, Manuel Ávila Camacho, fait entrer le Mexique dans la Seconde Guerre mondiale aux côtés des Alliés.

En 1946 est créé le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), héritier du PNR de Calles. Il doit son nom, *a priori* paradoxal – comment un parti peut-il être à la fois révolutionnaire et institutionnel ? –, à l'idée,

6. Jean Paul II canonisera trente-quatre de ces victimes en 2005.

7. C'est sous sa présidence que l'île de Clipperton (*Isla de la Pasión*, pour les Mexicains) est attribuée à la France par arbitrage du roi Victor-Emmanuel III d'Italie.

chère à Calles, que c'est l'État qui doit incarner et conduire la révolution mexicaine. Initialement marqué à gauche, membre de l'Internationale socialiste, il vire au centre droit, ce qui lui vaut de connaître une scission en 1988: son aile gauche, sous l'impulsion de Cuauhtémoc Cárdenas (fils de Lázaro) va former le Parti de la révolution démocratique (PRD).

Tous les présidents du Mexique, de 1946 – en réalité, dès 1929 avec le PNR – à 2000, sont issus du PRI, parti hégémonique mais non unique, qui entend être le seul héritier de la révolution et, partant, seul légitime à gouverner. L'œuvre de ce parti est considérable, car il fait entrer le Mexique dans le monde moderne et lui permet d'occuper une place importante dans le concert des nations. Pendant ces soixante-dix ans, il n'y a pas eu de coup d'État et l'armée n'est pas intervenue dans le jeu politique. Les présidents sont tout-puissants mais se plient au principe de non-réélection. Les élections sont sans surprise mais se déroulent sans violences. Le candidat du PRI est sûr d'être élu, et les candidats du parti au Congrès aussi. L'opposition existe, même si son influence est faible, et il y a un débat politique entre les partis, mais aussi au sein du PRI, qui réunit des courants très divers, si bien que le choix du candidat à la présidence résulte toujours d'un compromis entre les différentes tendances.

Pourtant, le règne du PRI n'est pas sans à-coups. En 1968, sous la présidence de Gustavo Díaz Ordaz et dix jours avant l'ouverture des Jeux olympiques de Mexico, l'armée tire sur des étudiants qui manifestent place des Trois-Cultures. Bilan: près de trois cents tués et des centaines de disparus. En juin 1971, sous la présidence de Luis Echeverría, une autre manifestation étudiante se solde par des dizaines de morts.

En 1988, l'élection du candidat du PRI, Carlos Salinas de Gortari, contre celui du PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, est contestée: Cárdenas avait une nette avance dans les sondages préélectoraux et de sortie des urnes, mais le système informatique est tombé (opportunément) en panne pendant le décompte des voix et, quand il a été réparé, Salinas s'est retrouvé en tête. L'année suivante, dans l'espoir de mettre fin aux litiges électoraux, Salinas crée l'Institut fédéral électoral, chargé d'organiser les élections et d'en assurer la régularité.

C'est à la fin du mandat de Salinas, en 1994, qu'entre en vigueur l'accord de libre-échange entre le Mexique, les États-Unis et le Canada, dit ALENA. La même année, Luis Donaldo Colosio, candidat du PRI, est assassiné et Ernesto Zedillo, désigné pour le remplacer, est élu. Il décide de dévaluer le peso de 200 %, provoquant une grave crise économique qui n'est sans doute pas étrangère à l'échec de son parti à la présidentielle de 2000.

L'alternance depuis 2000

Les élections présidentielle et législatives du 2 juillet 2000 voient en effet la victoire (avec 42,5 % des voix) de Vicente Fox, membre du Parti d'action nationale (PAN, droite), premier président non issu du parti hégémonique depuis plus de soixante-dix ans. Mais, le PRD et le PRI étant majoritaires au Congrès, Fox sera paralysé dans ses velléités de réformes économiques. Il s'attaque aux réseaux de corruption du PRI mais non à ceux de Pemex. Et son enrichissement personnel au cours de son mandat soulève le soupçon sur l'origine de sa fortune – ce qui lui vaudra d'être exclu de son parti en 2013. Il commet des « gaffes » politiques et diplomatiques qui entament son crédit et celui du Mexique, par exemple lorsqu'il déclare en 2005 que les migrants mexicains font aux États-Unis le travail « dont même les Noirs ne veulent pas ».

En 2006, Felipe Calderón, également issu du PAN, lui succède après une élection très disputée – l'écart de voix n'est que de 0,6 point –, dont le candidat du PRD, Andrés Manuel López Obrador, familièrement appelé « AMLO », selon ses initiales, refuse d'accepter le résultat. À peine entré en fonctions, Calderón militarise la lutte contre les narcotrafiquants, provoquant un désastre humanitaire imputable autant aux forces armées qu'aux cartels : on évalue le bilan à plus de soixante mille morts. Et le bilan économique n'est pas meilleur : la dette extérieure augmente de plus de 90 % et le taux de pauvreté passe de 43 % à 46 %[8].

Ces mauvais résultats expliquent la défaite du PAN en 2012 et le retour à la tête du pays du PRI avec l'élection d'Enrique Peña Nieto. Le problème majeur auquel ce dernier est confronté est celui de la sécurité : le Mexique est l'un des pays les moins sûrs de la planète. Le nombre de journalistes assassinés par les narcotrafiquants, la police ou les petits délinquants est l'un des plus élevés ; la version des autorités sur l'enlèvement puis l'assassinat de quarante-trois étudiants de l'École normale rurale d'Ayotzinapa, le 26 septembre 2014, est démentie par une commission d'enquête indépendante. Peña Nieto fait réviser la Constitution pour permettre la privatisation de Pemex, liguant contre lui une grande partie de l'opinion et ouvrant la voie à des opérations frauduleuses dans lesquelles il est lui-même impliqué[9]. Enfin, le taux de pauvreté et les inégalités augmentent.

8. « Mexique : Calderon quitte le pouvoir sans avoir atteint ses objectifs », *Le Nouvel Observateur*, 30 novembre 2012.

9. Cf. Frédéric Saliba, « Au Mexique, le Parti révolutionnaire institutionnel rattrapé par les scandales », *Le Monde*, 17 avril 2017 ; John Mill Ackerman, « Le Mexique privatise son pétrole », *Le Monde diplomatique*, mars 2014.

La sanction vient des urnes. Le 1er juillet 2018, Andrés Manuel López Obrador est élu président avec 53,2 % des voix, le candidat du PRI n'en obtenant que 16,4 % et celui du PAN 22,3 %. C'est la seconde alternance en moins de vingt ans.

Dès son élection, AMLO réduit son salaire de 60 % (ramené de 270 000 pesos à 108 000 pesos par mois, soit de 12 600 à 5 040 euros), renonce à occuper la résidence présidentielle, fait augmenter de 16 % le salaire minimum (qui passe de 2 614 pesos à 3 038 pesos par mois au 1er janvier 2019, soit de 122 à 142 euros) et plafonner à 100 000 pesos (4 670 euros) mensuels le traitement des fonctionnaires. Il fait de la lutte contre la corruption et contre la violence sa priorité. Toutefois, il doit affronter deux défis de taille : sauver Pemex, véritable « vache à lait » du gouvernement depuis des décennies, qui finance 20 % du budget de l'État et dont la dette atteint 107 milliards de dollars (95 milliards d'euros)[10] ; faire face au chantage de Donald Trump (taxe sur les importations mexicaines, financement du « mur ») si le Mexique n'enraie pas les « arrivées massives » de migrants aux États-Unis[11].

*

Porfirio Díaz aurait dit : « Pauvre Mexique, si loin de Dieu et si près des États-Unis. » C'est peut-être là que réside l'« exception mexicaine » : le poids de l'Église, qui empoisonne la vie politique depuis l'indépendance, ainsi que la proximité des États-Unis, avec qui les rapports de voisinage ont toujours été compliqués, souvent violents, et marqués à la fois par la fascination et par la haine.

De la guerre du Texas aux menaces de Donald Trump, le voisin du Nord a toujours pesé sur la politique et l'économie mexicaines. L'influence des États-Unis sur les institutions politiques est flagrante : fédéralisme, régime présidentiel, Congrès bicaméral, et jusqu'au droit de posséder des armes. Il n'est guère de famille mexicaine dont un membre ne soit allé chercher de meilleures conditions de vie outre-Río Grande : les *remesas* – ces sommes que les Mexicains des États-Unis envoient à leur famille – ont atteint près de 33,5 millions de dollars (29,7 millions d'euros) en 2018[12]. Et c'est aussi la proximité des États-Unis qui fait

10. Frédéric Saliba, « Au Mexique, le sauvetage de Pemex à tout prix », *Le Monde*, 1er juin 2019.
11. Gilles Paris, « Donald Trump jette le trouble sur les relations avec le Mexique », *Le Monde*, 31 mai 2019.
12. Yolanda Morales, « México captó flujo histórico de remesas en 2018 de 33,480 millones de dólares », *El Economista*, 1er février 2019.

du Mexique le lieu de passage des migrants d'Amérique centrale et de tous les narcotrafics.

L'Église est, elle aussi, omniprésente, même si, comme dans toute l'Amérique latine, les évangélistes gagnent du terrain : 80 % des Mexicains se disent catholiques. Les difficiles relations entre l'Église et l'État, régies par les lois de Réforme et la séparation, n'ont cessé de hanter la vie politique depuis deux siècles. L'Église prend parti sur tous les problèmes de société : « mariage pour tous », avortement, contraception, procréation médicalement assistée, euthanasie. Autant de sujets de friction avec la classe politique, et sur lesquels l'Église est souvent en décalage avec l'opinion publique.

Reste que, dans cette histoire politique, le peuple semble être le grand oublié. La vie politique se déroule sans lui, entre caciques. La démocratie n'est pas ancrée dans la culture mexicaine. D'où la violence et la corruption qui n'ont cessé de gangrener le pays, l'empêchant de mettre en valeur ses multiples ressources qui pourraient faire de lui l'un des principaux acteurs sur la scène internationale.

RÉSUMÉ

L'histoire politique du Mexique est particulièrement mouvementée. Entre monarchie et république, État unitaire et fédéralisme, le pays a hésité jusqu'au début du XX^e siècle, la violence, les conflits permanents avec les États-Unis, l'emprise de l'Église, les batailles entre caciques et les trafics en tous genres n'ayant pas facilité l'établissement d'un État de droit. D'où une instabilité endémique et une corruption généralisée, tenant le peuple hors du jeu politique et freinant gravement le développement d'un pays au potentiel pourtant immense.

Ricardo Espinoza Toledo

LA MUTATION DU PRÉSIDENTIALISME MEXICAIN

Au XXIe siècle, l'élection de présidents sans majorité au Congrès a marqué le début de l'alternance politique. Ces présidents n'ont pas su, toutefois, tenir compte du message exprimé par les citoyens. Au contraire, ils ont continué à utiliser la vieille structure présidentialiste pour porter à ses ultimes conséquences le libéralisme antidémocratique initié dans les années 1980. À l'origine, le présidentialisme, conçu comme un moyen de parvenir à la justice sociale, s'est totalement mis au service du marché. Ce présidentialisme libéral-antidémocratique, porteur d'injustices, a été battu à l'élection de juillet 2018.

Le présidentialisme promoteur du libéralisme antidémocratique qui s'est implanté au Mexique dans les années 1980 avait pour grand projet la modernisation du pays[1]. Le gouvernement faisait entendre qu'ainsi le Mexique atteindrait, en peu de temps, un niveau de développement semblable à celui des pays les plus avancés. Le gouvernement de la République, initiateur et acteur du projet, prévoyait deux étapes dans l'élaboration de ce dernier. La première privilégiait la politique économique pour instaurer le libre-échange et, bien entendu, organiser le retrait de l'État ; la seconde consistait à démocratiser le pays dans un futur lointain.

La présidence de la République, puissante et centralisée, initialement conçue pour mettre en œuvre les réformes nécessaires en matière de justice sociale, est restée dédiée au processus de privatisation des ressources nationales. L'équation s'est inversée. En l'absence de compétition politique et de réelle séparation des pouvoirs, le pouvoir présidentiel s'est fait le

1. Yascha Mounk, *The People vs Democracy : Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2018.

porte-parole de la pensée unique qui instaurait la liberté économique comme nouveau credo universel.

Le pouvoir présidentialiste, non démocratique, a redécouvert son utilité lorsqu'il a décidé d'instrumentaliser la politique néolibérale. Sa réforme n'était pas au programme. Au contraire, cette vieille structure était la pierre angulaire qui assurait l'instauration des politiques établies par le consensus de Washington[2] et se résumant à un seul et unique point : liberté économique. Le parti du président de la République, converti au nouveau credo, a adopté un programme promouvant le triomphe du patronat mexicain et du Parti d'action nationale (PAN, centre droit), et son soutien politique. Désormais, le moteur du changement serait la privatisation des ressources de la nation, que la Constitution avait pourtant réservées à l'État pour servir l'intérêt public.

Le libre-échange est devenu la voie qui conduirait à l'optimisation du bien-être et à une gestion efficace des ressources. Grâce aux vertus du marché, il n'y aurait plus ni corruption, ni impunité, ni insécurité. Le développement économique assuré bénéficierait à l'ensemble de la population, fortifierait le marché interne et garantirait le bien-être social. Les moyens nécessaires seraient mis en place pour que l'effort individuel soit pleinement récompensé.

Ce credo a échoué, pas seulement au Mexique d'ailleurs, mais les dégâts y ont été particulièrement importants. Il était inévitable que la pauvreté et les inégalités augmentent dans un pays où la majorité de la population était privée de droits sociaux et civils, de protection de l'État et de croissance. Le cercle vicieux s'est développé, entraînant le pays dans une irrépressible violence criminelle et le soumettant aux débordements commis par les piliers de cette dernière que sont la corruption et l'impunité.

La société restait sans protection mais non complètement démunie sur le plan politique. Lors des élections, les citoyens se sont exprimés pour en finir avec l'hégémonie du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Celui-ci a été, en 1997, pour la première fois minoritaire à la Chambre des députés du Congrès fédéral et, en 2000, de manière inédite dans l'histoire du Mexique au XX^e^ siècle, il a été battu lors de l'élection présidentielle. En pratique, il y avait bien séparation des pouvoirs. La première alternance présidentielle a été favorable au PAN, mais pas totalement : le président

2. Ensemble de réformes recommandées par les institutions financières internationales en 1989 aux États d'Amérique du Sud faisant face à une crise de la dette accompagnée de récession et d'hyperinflation.

de la République n'a pas obtenu de majorité au Congrès, phénomène qui s'est confirmé jusqu'aux élections législatives de 2015, en passant par la présidentielle de 2006 et par le retour du PRI à la tête de l'État en 2012. Cette expression de la volonté des citoyens, qui visait à donner à l'action du gouvernement une nouvelle orientation, à savoir la défense et la protection des intérêts populaires, s'est traduite par un échec.

Le présidentialisme libéral-antidémocratique est incompatible avec le pluralisme politique. Les présidents de l'alternance ont vu le Congrès, où l'opposition était majoritaire, non pas comme porteur d'une exigence des citoyens vis-à-vis d'un changement de cap mais comme un obstacle à surmonter. De plus, ils n'ont pas cru dans la viabilité de cette cohabitation, qu'ils présentaient comme une situation antagonique et irrationnelle. Afin de résoudre ce problème, la première mesure adoptée fut de répartir le budget de dépenses de la Fédération entre les groupes législatifs, les gouverneurs d'États et les partis politiques, puis de s'assurer que cette répartition se fasse par « transferts » des charges échues aux organismes décentralisés, autrement dit au conseil général de l'administration chargée d'organiser les élections fédérales, l'Institut fédéral électoral-Institut national électoral.

Le contrôle présidentiel du Congrès d'opposition s'est imposé en 2012, avec le retour du PRI à la présidence de la République, grâce à une alliance avec le PAN et le Parti de la révolution démocratique (PRD, centre gauche), les deux grands opposants, sous la direction du président « priiste ». Grâce à cela, le texte de la Constitution a pu être radicalement modifié en substituant aux engagements sociaux de l'État des « réformes structurelles », soutenues par les organismes financiers internationaux. À contre-courant des tendances enregistrées aux États-Unis comme au Royaume-Uni et, surtout, malgré la demande persistante de la société mexicaine que les besoins de la population soient satisfaits, le cycle de la politique de privatisation et du retrait de l'État s'est poursuivi.

Le président de la République a contrôlé les partis d'opposition et le Congrès, mais pas la société, qui a massivement voté à l'élection de juillet 2018 pour un changement pacifique et profond. Andrés Manuel López Obrador, avec le Mouvement de régénération nationale (Morena), parti qu'il a créé en 2014, et ses alliés, qui s'opposaient aux politiques gouvernementales, a gagné la présidentielle et obtenu la majorité dans les deux chambres du Congrès, devenant ainsi le premier président majoritaire depuis que l'alternance politique existe. La prédominance de Morena, obtenue par la compétition politique, fut le point culminant

de la mobilisation sociale qui a débuté en 1997 contre le présidentialisme promoteur du libéralisme antidémocratique.

Pour expliquer ce processus, cet article aborde, dans un premier temps, le passage du présidentialisme à parti unique au présidentialisme antidémocratique et sa conversion en présidentialisme minoritaire, pour finalement expliquer le début de ce qui constitue une nouvelle étape, le présidentialisme majoritaire, du fait, lors de l'élection de 2018, de la défaite du programme du libéralisme antidémocratique.

Présidentialisme à parti unique

La suprématie du président de la République est issue de la conception constitutionnelle et des conditions sociales et politiques du Mexique. La

Constitution de 1917 est l'œuvre de la révolution de 1910-1917. Celle-ci a consisté en un mouvement social contre le régime oligarchique, qui excluait et marginalisait la quasi-totalité de la population. La suprématie présidentielle n'était pas une fin en soi, mais plutôt un instrument, un moyen de faire advenir la justice sociale à travers des réformes, notamment dans les domaines agraire et social ainsi qu'au sein du monde du travail[3]. Les pères de la Constitution de 1917 ne cherchaient pas à instaurer la démocratie mais à rendre efficace le programme de réforme sociale, fondé avant tout sur les articles 27 et 123. Le président de la République, représentant suprême de l'État, était vu comme l'administrateur des ressources de la nation à des fins d'utilité publique. C'est de là qu'il tenait sa légitimité. La création ultérieure d'un parti, unique, lui a assuré un soutien politique structuré. Ces deux éléments du système politique mexicain permettent d'expliquer ce qu'était le pouvoir présidentiel à l'origine[4].

Constitutionnellement, le président est le chef de l'État et celui du gouvernement ; politiquement, il est alors le « *líder máximo* » du PRI et attribue les fonctions en son sein. Jusqu'en 1988, sans opposants susceptibles de se mesurer à lui ou d'assurer la transparence des élections, ce parti a toujours tenu entre ses mains la présidence de la République (dont la tête est renouvelée tous les six ans, sans réélection possible du président sortant), s'est appuyé sur la majorité acquise des chambres du Congrès fédéral (le Sénat est renouvelé tous les six ans, et la Chambre

3. Arnaldo Córdova, *La revolucion y el Estado en México*, Mexico, Era, 1989.

4. Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Mexico, Joaquín Mortiz, 1981.

des députés tous les trois ans), a contrôlé tous les gouverneurs d'États (élus pour six ans) ainsi que les présidents de conseils municipaux (dont le mandat est de trois ans) et a dominé les Congrès locaux (renouvelés tous les trois ans). Le principe de séparation des pouvoirs, consacré par la Constitution, se diluait dans la pratique et la structure fédérale des pouvoirs était dirigée par la présidence de la République. Dans ce système non compétitif, le président pouvait en outre désigner son successeur, puisqu'il était en mesure, durant son mandat, de choisir pour son parti la personne qui serait le candidat pratiquement unique à la présidence.

Le présidentialisme à parti unique, conçu comme pilier de la justice sociale, s'est dénaturé en raison de la corruption tout en se heurtant à la mondialisation et à l'essor des partis d'opposition, sans avoir rempli ses objectifs sur le plan social. Le déclin de la monarchie présidentialiste a débuté dans les années 1980, ce qui n'a toutefois pas modifié le caractère autoritaire du système. Les scissions au sein du PRI et la progression des partis d'opposition ont rendu possible l'élection de candidats non priistes au sein de conseils municipaux et de gouvernements d'États. Le succès du PAN, sa propension libérale qui s'opposait à l'interventionnisme de l'État, ainsi que sa modération politique, lui ont permis de devenir le compagnon de route des présidents, qui avaient besoin d'un soutien que le PRI ne pouvait plus leur apporter.

Le problème ne s'est pas circonscrit au politique. La structure économique du Mexique était très affaiblie, la productivité quasi inexistante et le revenu des travailleurs excessivement bas. L'inflation galopante s'accompagnait de protestations syndicales et sociales ; le patronat mexicain exigeait le retrait de l'État et la fin de la politique économique qui pourtant l'avait protégé et lui avait permis de se développer. Le consensus de Washington est devenu, pour les présidents priistes, le programme à suivre en vue de réformer et de moderniser le Mexique. Conçu aux États-Unis par la Banque mondiale et par le Fonds monétaire international, ce programme d'austérité se basait en effet sur un libéralisme économique qui correspondait aux revendications du patronat mexicain et du PAN.

Le présidentialisme libéral-antidémocratique

Le pouvoir présidentiel a instauré ce nouveau modèle économique tout en procédant à une succession de réformes électorales de portée limitée afin d'entretenir l'espoir que des changements politiques soient accomplis. Du même coup, les forces de gauche et de centre gauche furent empêchées

d'avoir quelque influence que ce soit sur les décisions principales – celles relatives à la politique économique. Leur lutte pour la reconnaissance des droits politiques a toutefois ouvert de nouveaux horizons.

Le PRI, pour sa part, a subi une profonde métamorphose dans l'ombre du président. De façon presque imperceptible pour ses militants et ses sympathisants, il s'est éloigné des principes qui ont fondé son identité. Héritier de la révolution mexicaine, comme il se définissait lui-même, il avait fait siennes les principales revendications regroupées en un programme social et mentionnées dans les articles 3 (sur l'éducation), 27 (sur la propriété de la nation et la réforme agraire) et 123 (sur les droits des travailleurs) de la Constitution. Le nationalisme dont il était le défenseur se fondait sur le principe de protection des ressources de la nation, qui justifiait l'expropriation des entreprises pétrolières et ferroviaires détenues par des entreprises étrangères. Le renforcement de la justice sociale, autre grand volet de sa politique, avait pour but de protéger et d'améliorer les conditions de vie des plus défavorisés et constituait la raison d'être de l'interventionnisme d'État. Toutefois, le PRI s'est progressivement converti au credo néolibéral, jusqu'à se défaire complètement de toute référence à l'interventionnisme d'État et à la justice sociale.

L'orientation économique du gouvernement a été prise sous le couvert de l'Accord de libre-échange nord-américain. Le nouveau pilier du développement économique a fait disparaître les compromis sociaux instaurés par l'État afin que la libre circulation des marchandises et les investissements privés, nationaux et étrangers, deviennent le moteur de la productivité. Dans les faits, les gouvernants ne tentaient pas de résoudre les problèmes sociaux ; leur tâche consistait à mettre en œuvre les changements constitutionnels nécessaires pour ouvrir grand la porte aux capitaux privés dans les secteurs jusqu'alors réservés à l'État. Modifier le régime de la propriété, qui conférait un pouvoir total à la nation en matière de propriété du sol et du sous-sol, a été le premier de ces changements.

Ce présidentialisme libéral et antidémocratique initial n'a pas donné les résultats escomptés. Le soutien du libre-échange n'a permis qu'une faible croissance. Très efficace lorsqu'il s'est agi de favoriser les privatisations, le pouvoir présidentiel s'est cependant montré velléitaire dans la lutte contre les grands maux qui affectaient la société, tels que la corruption, l'impunité, la délinquance, la pauvreté et les inégalités. En se désintéressant de ces problèmes sans pour autant parvenir au développement économique souhaité, il a fini par les laisser s'étendre. La société s'est alors silencieusement mise en mouvement pour s'opposer aux mesures d'austérité. Le multipartisme et la démocratie électorale se sont alliés.

Au niveau politique, cette alliance s'est traduite par l'impossibilité pour les présidents d'obtenir la majorité au Congrès, puisqu'ils ne pouvaient compter sur un large soutien social. Une période de cohabitation s'est ouverte à la suite des élections de 1997 pour renouveler la Chambre des députés, alors que le PRI était au pouvoir, et a perduré malgré six élections au Congrès et trois élections présidentielles (avec des présidents proches du PAN de 2000 à 2012 et du PRI de 2012 à 2018). Lors de l'élection de 2018 cependant, un virage radical s'est opéré.

Présidents sans majorité

À partir de 1997, le gouvernement, minoritaire au Congrès, a été comparé au « gouvernement divisé » des États-Unis. On oubliait alors que la société nord-américaine est bien différente de la société mexicaine : la classe moyenne y est prédominante et nourrit le système majoritaire à deux partis. Il est fréquent aux États-Unis qu'un président doive gouverner avec une opposition majoritaire au Congrès, et ce mécanisme de mesure et d'équilibre politique permet de contenir les excès présidentiels.

Il en allait tout autrement au Mexique. En premier lieu, la majorité d'opposition au Congrès était issue de deux grands partis, avec des parlementaires élus à travers un système électoral mixte ; en second lieu, avant 1997, le Mexique n'avait pas de tradition démocratique, ni connu d'alternance politique au niveau du gouvernement ou du Congrès ; enfin, la polarisation sociale, due aux inégalités qui maintiennent la majorité de la population dans une situation de pauvreté, voire d'extrême pauvreté, s'est traduite par des votes en faveur des partis d'opposition au président de la République. C'est pourquoi cette période se caractérise par l'arrivée au pouvoir de présidents sans majorité parlementaire plutôt que par des gouvernements divisés. Entre spécialistes et gouvernants mexicains s'est établie une conception formaliste de la Constitution. Ainsi, les défenseurs de cette dernière la considèrent comme un ensemble de préceptes interconnectés, sans relation forte avec la structure sociale et politique du Mexique. Mais ils n'y trouvent aucun lien avec les fonctions conférées au président de la République, issues de la lutte révolutionnaire et consignées dans l'article 27. Tout comme ils ne peuvent concevoir que l'alternance politique puisse mettre à la tête du pays des présidents qui n'ont pas de majorité au Congrès.

À leur tour, les présidents de la République n'ont pu accepter que les citoyens refusent de leur donner une majorité parlementaire, que ce soit au moment de la première alternance présidentielle, en 2000, ou lors des

élections fédérales, présidentielles et législatives suivantes. Cette configuration inédite s'expliquait à leurs yeux par une sorte d'irrationalité de l'électorat, qu'ils voulaient corriger artificiellement car elle les gênait dans la mise en œuvre de leur programme de gouvernement. Forts de cette conviction, ils ont adopté des mesures d'ordre exécutif et législatif pour passer outre la décision des électeurs. Et ils ont mené campagne pour discréditer le Congrès en le qualifiant d'« obstructeur ».

Le problème était tout autre cependant. La majorité des citoyens ne souhaitait pas donner les pleins pouvoirs à leur président du fait des mauvais résultats de sa politique. La société soutenait l'alternance, mais recherchait surtout le changement politique, plus précisément le changement des politiques mises en œuvres. Malgré leurs promesses, les présidents issus du PAN n'ont pas su instaurer ce changement, tout comme

les priistes qui leur ont succédé. En réalité, pour le PAN comme pour le PRI, les privatisations constituaient le moteur du développement. Néanmoins, comme ce moteur n'a pas atteint son objectif, les problèmes se sont accrus. Avec le retrait de l'État, la corruption et l'impunité sont devenues la norme, la délinquance et l'insécurité juridique et personnelle se sont étendues à tout le territoire et la pauvreté et l'inégalité ont pris des dimensions inédites depuis la révolution mexicaine : plus de la moitié de la population n'avait pas accès aux biens de première nécessité qui leur auraient permis de vivre dignement. Pour parer à cette situation, la majorité des plus démunis n'avait pour seules solutions que d'immigrer aux États-Unis, d'avoir recours au commerce informel ou de venir grossir les rangs de la délinquance organisée.

Les présidents sont parvenus à contrôler une grande partie de l'opposition au Congrès grâce à un processus complexe qui s'est terminé par la conclusion d'un pacte politique en 2012, dans lequel la répartition de l'argent public a joué un rôle fondamental. Une succession de règlements a vu le jour : ils sont passés du président au Congrès fédéral, qui les adoptait ; puis du Congrès fédéral aux gouverneurs et aux municipalités ; enfin des gouverneurs aux Congrès locaux, qui approuvaient l'ensemble des dépenses. Entre 2000 et 2014, les États et les municipalités ont ainsi reçu environ 355 milliards de dollars de financement fédéral[5].

À travers le pacte de 2012, la stratégie de l'exécutif était de distribuer des ressources économiques spécifiques afin que l'ensemble des mesures législatives soient adoptées par tous les partis. Ces allocations budgétaires en faveur des gouvernements d'États et des conseils municipaux

5. Héctor Aguilar Camín, « La epidemia tiene cura », *Milenio*, 21 avril 2017.

ont permis aux législateurs de bénéficier d'un soutien considérable[6]. Les ressources publiques allouées aux groupes parlementaires sous forme de subventions, non soumises à déclaration, ont augmenté de près de 40 %, passant de 19 millions à plus de 26 millions de dollars[7].

Un autre trait de la corruption des forces politiques s'est fait jour dans la compétition électorale. Le financement public des partis et des élections est passé de 33 millions de dollars en 1996 à plus de 2 milliards en 2015, soit soixante-sept fois plus en moins de vingt ans. Cependant, lors des campagnes électorales, les partis ont dépensé les sommes qu'ils avaient perçues aussi bien légalement qu'illégalement sur le très coûteux marché des votes[8]. Les traitements de faveur s'étendaient aux entreprises et aux journalistes. Entre 2007 et 2018 seulement, la réduction d'impôt consentie aux grandes entreprises s'est élevée à plus de 22 milliards de dollars, hors abattements fiscaux. Pour lubrifier la machine, les journalistes proches du gouvernement ont perçu 100 millions de dollars pendant le sextennat d'Enrique Peña Nieto (2012-2018), en plus des quelque 3 milliards de dollars dépensés afin de réaliser des campagnes publicitaires pour le gouvernement. Il y eut d'autres formes de pillage des ressources publiques, comme le vol de carburant, pour un montant moyen annuel de 3,3 milliards de dollars, et des contrats aux montants surestimés pour tous les achats effectués par le gouvernement (en 2018, par exemple, l'achat de médicaments pour le secteur public a coûté 4,4 milliards de dollars).

Dans le même temps, malgré les revenus dérivés du pétrole, la dette extérieure a augmenté. Sous les gouvernements issus du PAN, de 2000 à 2012, son montant a presque atteint le tiers du produit intérieur brut (247 milliards de dollars). De 2012 à 2018, sous le gouvernement proche du PRI, la dette s'est quasiment élevée à la moitié de l'ensemble des revenus du pays (462 milliards de dollars), provoquant des doutes sur la capacité du pays à la rembourser et donc un risque de dégradation de sa note de crédit. Si, au début de ce sextennat, chaque Mexicain était ainsi redevable d'une somme de 2 102 dollars, à la fin du mandat ce montant s'élevait à

6. Adriana Báez Carlos et Francisco Reveles Vázquez (dir.), *Reglas, votos y prácticas. ¿Hacia una representación política democrática en México ?*, Mexico, UNAM-Cámara de Diputados, 2016, introduction.

7. Héctor Zamitiz Gamboa, « Presidente y Congreso : la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del Pacto por México », dans *id.* (dir.), *Pacto por México, Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, Mexico, UNAM, 2016, p. 143-164.

8. Héctor Aguilar Camín, « El río de dinero de la democracia mexicana », *Milenio*, 19 avril 2017.

3 666 dollars. Le recours aux ressources publiques au-delà de la limite autorisée par le Congrès n'a pas été suivi de sanction, bien qu'aucune mission de service public n'ait justifié ces dépenses budgétaires[9].

Et alors que les ressources de l'État alimentaient la corruption, la mise en œuvre de la politique d'austérité conduisait systématiquement à réduire les budgets de la santé et de l'éducation, ainsi que celui consacré aux infrastructures. On comprend pourquoi il n'a pas été possible de freiner le mouvement de protestation contre les mesures impopulaires et contre la corruption.

L'échec du libéralisme antidémocratique

Sans amélioration des conditions de vie de la majorité de la population qui aurait pu justifier l'utilisation des ressources publiques, les partis traditionnels, c'est-à-dire le PRI, le PAN et le PRD, signataires du pacte de 2012 et acteurs des « réformes structurelles » recommandées par les organismes financiers internationaux (Banque mondiale et Fonds monétaire international), se sont vus dépassés par la conjoncture. Une opposition sociale qui s'exprimait démocratiquement à chacune des élections s'est constituée pour faire face aux politiques libéral-antidémocratiques. Ainsi, l'apparition au Congrès d'une majorité de députés et de sénateurs qui s'opposaient au président n'était pas un simple résultat électoral de plus, mais un phénomène politique profond que les présidents de l'alternance ont sous-estimé.

Selon Ferdinand Lassalle, la force active qui promeut le fondement des constitutions réside dans les facteurs réels du pouvoir[10]. La Constitution réelle est le résultat de l'interaction entre ces groupes qui, en défendant leurs intérêts, font preuve d'ingérence dans le développement de la vie d'un pays. Chacun d'entre eux est un élément de la Constitution. Les constitutions réelles sont celles qui plus tard sont soigneusement couchées par écrit et qui, après avoir été validées par les institutions, créent le droit et les organes juridiques. Lorsque les vrais facteurs du pouvoir ne sont pas écrits, le risque de conflit est réel. La Constitution est la forme spécifique que prend la distribution du pouvoir social, précise Lassalle. C'est certainement pour cela que les piliers sociaux de la Constitution mexicaine sont restés intacts jusqu'au dernier tiers du XX^e^ siècle. Le présidentialisme mexicain, celui d'une démocratie non

9. Alberto Barranco, « IMCO a la yugular de Peña », *El Universal*, 17 mai 2019.
10. Ferdinand Lassalle, « Qu'est-ce qu'une Constitution ? » (1862), Marxists.org.

développée, s'est enlisé à la suite du changement d'orientation de l'État. Selon le nouveau dogme, l'État devait se limiter au rôle de régulateur du libre-échange, mais ni le libre-échange ni la régulation ne sont possibles lorsque 93 % des actifs physiques et financiers sont concentrés entre les mains de 10 % des entreprises, comme c'est le cas au Mexique. La présidence de la République s'est mise au service des intérêts privés, ainsi que le préconisait le consensus de Washington, qui a dicté le programme économique gouvernemental. L'originalité de la situation mexicaine n'a pas été prise en compte et les inégalités se sont accentuées. Au cours de ce processus, la démocratie ne s'est pas renforcée. La prépondérance présidentialiste a servi à introduire un modèle économique qui se voulait la solution aux importants problèmes de corruption, de pauvreté et de délinquance rencontrés par le pays. L'État de droit n'a pas été non plus défendu : la dégradation du système juridique et l'amplification de la délinquance se sont faites au détriment des institutions de l'État et de la sécurité des Mexicains.

Le renforcement des droits politiques et la mobilisation sociale, deux phénomènes parallèles, ont trouvé leur porte-parole avec Andrés Manuel López Obrador lors de l'élection de 2018. Critique des politiques gouvernementales néolibérales, des partis traditionnels signataires du pacte de 2012 et de l'oligarchie dominante, López Obrador est un responsable politique progressiste. « Pour le bien-être de tous et d'abord celui des pauvres » est un de ses slogans emblématiques. Premier président ayant obtenu une majorité parlementaire depuis que l'alternance politique existe au Mexique, il lui incombe de mener à bien l'énorme tâche qui consiste à combattre les inégalités sociales, la pauvreté, la corruption et la délinquance dans le cadre de la mondialisation, sans porter atteinte aux libertés. Défi d'autant plus difficile à relever que la corruption et l'impunité ont supprimé les frontières entre le crime et la politique. Ainsi, le but du nouveau gouvernement est d'instaurer un véritable État de droit et une démocratie forte, ce qui sera très complexe car nombre d'institutions sont morcelées et aux mains d'intérêts privés ayant rendu les plus démunis encore plus démunis tout en polarisant la société. Il est nécessaire de reconstruire l'État, qui seul peut imposer les règles de cohabitation économique requises pour soutenir les entreprises. Les engagements du pouvoir présidentiel sur le plan social doivent être tenus de toute urgence afin de garantir une cohabitation pacifique.

*

L'instauration du présidentialisme à la suite de la révolution mexicaine avait pour but de mettre en œuvre les réformes nécessaires en vue de défendre la justice sociale. Caractérisé ensuite par l'apparition d'un parti unique, le régime politique s'est écarté de cet objectif. Cette structure du pouvoir, centralisée et sans véritables contrepoids, a été l'un des instruments qui a permis d'instaurer le libre-échange comme nouveau modèle de développement à partir des années 1980. Bien loin d'offrir les droits sociaux et civils voulus par la majorité de la population, cette nouvelle étape a pris la forme du libéralisme antidémocratique.

Le XXIe siècle a inauguré l'alternance politique au Mexique, avec des présidents qui n'ont pas eu de majorité au Congrès. D'abord membres du PAN puis du PRI, ces présidents n'ont pas pris en compte le message des électeurs. Au contraire, ils se sont servis de la structure du pouvoir pour aller jusqu'au bout du vieux modèle porteur d'injustices sociales. L'élection de juillet 2018 est cependant parvenue à vaincre les forces qui soutenaient le présidentialisme promoteur du libéralisme antidémocratique.

À travers cette élection, la société mexicaine a écarté les partis politiques qui offraient comme seule option la pensée économique unique. Non seulement ils se sont montrés inefficaces dans la mise en application de leur programme, mais ils ne présentaient pas non plus une solution alternative sur le plan politique. L'erreur des partis et des présidents de la République a été de ne pas avoir promu de changement politique. Ils se sont soumis à l'oligarchie dominante, ont mis les ressources publiques au service d'une minorité et ont empêché la participation politique de la population. Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de démocratiser le gouvernement présidentiel.

Cet article est dédié à la mémoire de Robert Daumières.

Traduit de l'espagnol (Mexique) par Patricia Rey

RÉSUMÉ

À la suite de la révolution mexicaine, le présidentialisme devait mettre en œuvre les réformes requises pour faire advenir la justice sociale. Mais le pouvoir, reposant sur un parti unique, centralisé et sans véritables contre-poids, s'est écarté de cet objectif et a instauré le libre-échange comme modèle de développement à partir des années 1980, instaurant le libéralisme anti-démocratique. En dépit de l'alternance politique qui a fait son apparition à partir de 1997, le système politique porteur d'injustices sociales a perduré jusqu'à l'élection en juillet 2018 d'Andrés Manuel López Obrador, issu de la mobilisation sociale, qui a obtenu la majorité dans les deux chambres du Congrès. Le nouveau président aura pour tâche principale de démocratiser le gouvernement présidentiel.

Alexis Le Quinio

LE FÉDÉRALISME MEXICAIN

Le Mexique est un État fédéral depuis la Constitution de 1824, qui avait affirmé dans son article 4 que « la nation mexicaine adopte pour son gouvernement la forme d'une république représentative populaire fédérale ». Le contexte historique de ce choix d'organisation constitutionnelle s'explique largement par la volonté de conserver l'intégrité territoriale d'un État à une période marquée par les indépendances, les annexions et de fortes revendications autonomistes de la part des provinces. Malgré la persistance d'une opposition entre les libéraux, qui militent pour un approfondissement du fédéralisme, et les conservateurs, qui défendent la centralisation du pouvoir, le fédéralisme s'est maintenu depuis bientôt deux siècles comme une constante fondamentale du constitutionnalisme mexicain[1].

Ce fédéralisme est marqué par une double culture, celle des États-Unis, telle qu'elle avait pu être décrite dans les *Federalist Papers*[2], et celle du modèle ibérique, notamment dans sa structure territoriale, ce qui explique que, contrairement au modèle états-unien, le régime mexicain accorde une place importante aux municipalités au sein du texte constitutionnel.

La Fédération mexicaine est composée de trente-deux entités fédératives qui bénéficient chacune de leur propre Constitution. À l'exception du District fédéral, constitué par l'agglomération de Mexico, toutes les autres entités fédératives ont le statut d'État.

Le fédéralisme mexicain s'est constitué et s'est développé dans un contexte de tension entre les revendications et les velléités des puissances locales, et la volonté des constituants ainsi que des tenants du pouvoir

1. La Constitution de 1917 a maintenu cette organisation, bien qu'elle ait connu plus de deux cents révisions depuis son entrée en vigueur.

2. Recueil de quatre-vingt-cinq articles rédigés par Alexander Hamilton, John Jay et James Madison, qui parurent en 1787 et 1788 en vue de promouvoir la ratification de la Constitution des États-Unis par les États fédérés.

central de maintenir et de conserver celui-ci, y compris à travers un contrôle renforcé sur les entités infranationales. Le fédéralisme a, ainsi, toujours été perçu comme un moyen d'assurer l'unité de l'État à travers une domination du pouvoir central d'un côté, mais également comme une condition nécessaire à la démocratisation du régime *via* un rééquilibrage entre le pouvoir central et les pouvoirs périphériques d'un autre côté.

Ainsi, la République fédérale mexicaine a été marquée à la fois par une répartition des compétences favorable à la Fédération – qui, par l'intermédiaire du Congrès[3], concentre la majorité des pouvoirs – et par une prééminence du pouvoir exécutif fédéral dans un contexte d'hyperprésidentialisme, renforcé pendant des décennies par la domination d'un parti hégémonique, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI)[4].

Le fédéralisme mexicain apparaît comme un fédéralisme d'inspiration classique, même si, dans la pratique, il se révèle être plutôt centralisé et asymétrique. Néanmoins, depuis la fin des années 1980, un processus de revitalisation du fédéralisme semble pouvoir être observé.

Un fédéralisme d'inspiration classique

Le système constitutionnel mexicain présente toutes les caractéristiques d'un État fédéral[5], dans lequel la Fédération et les États fédérés sont subordonnés à l'ordre constitutionnel[6]. La Constitution fédérale en vigueur, adoptée le 5 février 1917, est rigide et reconnaît le principe d'autonomie aux États, qui participent à sa révision et à celle de leur propre Constitution. Elle assure une distribution des compétences et un mécanisme de compensation financière entre la Fédération et les États sous le contrôle d'un organe juridictionnel chargé de régler les éventuels conflits entre ces organes[7].

Comme dans la majorité des systèmes fédéraux, le parlement mexicain est organisé de manière bicamérale. En s'inspirant du modèle américain,

3. Le terme de Congrès renverra dans cette étude au Congrès général, qui comprend la Chambre des députés et le Sénat.

4. Le PRI a dominé la vie politique mexicaine pendant soixante-dix ans à partir de 1930.

5. « C'est la volonté du peuple mexicain d'être constitué en République […] fédérale, composée par des États libres et souverains en ce qui concerne leur régime intérieur, mais unis dans une fédération » (art. 40 C).

6. L'article 41 de la Constitution affirme que la souveraineté est unique et appartient au peuple, qui l'exerce par l'intermédiaire des pouvoirs de la fédération et des États.

7. En vertu de l'article 105-I-a de la Constitution, la Cour suprême de justice de la nation est compétente pour juger « les controverses constitutionnelles » entre la Fédération et un État.

le choix a été fait d'une chambre, le Sénat, conçue comme le lieu de représentation des territoires, au sein duquel siège un nombre égal de sénateurs par État. Toutefois, depuis une révision constitutionnelle de 1996 dont l'objectif était de renforcer la représentation de l'opposition, une partie des sénateurs est élue à la proportionnelle sur une liste nationale[8].

La forme fédérale de la République nécessite également que soit précisée la répartition des compétences entre la Fédération et les États, ce qui est fait notamment aux articles 73 et 124 de la Constitution. En effet, ces articles encadrent le périmètre des compétences exclusives de la Fédération et des États, qu'elles soient explicites ou implicites. La répartition des compétences répond à une logique résiduelle pour ces derniers. L'article 124 dispose ainsi que les compétences qui ne sont pas expressément dévolues à la Fédération par la Loi fondamentale doivent être entendues comme étant réservées aux États.

L'article 73 énumère les domaines dans lesquels le Congrès est compétent pour intervenir. La liste ainsi établie, relativement précise, permet d'éviter, dans un souci de cohérence, l'existence de trop grandes marges d'interprétation au profit des États. Cet objectif peut paraître louable dans la recherche de l'égalité entre les États et la Fédération. Néanmoins, le dernier alinéa de l'article 73, en établissant le principe des compétences implicites[9], offre à la Fédération la possibilité d'accroître, en pratique, son influence. Si, en théorie, cette habilitation doit se limiter à la possibilité d'adopter des textes nécessaires à la mise en œuvre des compétences explicitement énumérées, il apparaît qu'une interprétation souple de cette exigence a été susceptible d'offrir au pouvoir central la possibilité d'intervenir dans un plus grand nombre de domaines – à partir du moment où cela permet de « rendre effectif » un autre pouvoir de la Fédération – en restreignant, *de facto*, les compétences des États.

La Constitution pointe également une série de prohibitions absolues et facultatives à l'adresse des États. Ainsi, l'article 117 expose les domaines dans lesquels les États ne peuvent intervenir (signature d'accords internationaux, émission de monnaie, adoption de législations

8. Le Sénat est composé de cent vingt-huit sénateurs, dont les trois quarts sont élus au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à raison de trois représentants par État, le quart restant étant élu à la représentation proportionnelle sur des listes nationales au suffrage universel direct.

9. « Le Congrès est compétent pour […] adopter toutes les lois nécessaires afin de mettre en œuvre les compétences précédemment mentionnées, et toutes les autres conférées par la présente Constitution aux pouvoirs de la Fédération » (art. 73-XXX C).

fiscales dans des domaines réservés, limitation de la liberté de circulation des personnes et des biens, etc.), tandis que l'article 118 mentionne les domaines dans lesquels les États ne peuvent intervenir sans le consentement du Congrès (établissement de droits portuaires ou de taxes sur les importations et les exportations, possession de troupes ou de navires de guerre, etc.).

De manière traditionnelle, en vertu du principe de parallélisme des compétences, un certain nombre de prérogatives sont partagées, comme l'indique le deuxième alinéa de l'article 18, qui dispose que « les gouvernements de la Fédération et des États organisent le système pénal, selon leurs juridictions respectives, sur la base du travail, de la formation professionnelle et de l'éducation comme moyen de réinsertion sociale du délinquant ». Les domaines visés par ces compétences partagées concernent généralement des politiques d'intérêt national qui ne peuvent être mises en œuvre de manière efficace que dans une logique de subsidiarité, comme en matière de protection de la santé, de sécurité publique, d'éducation, de gestion des voies de communication, d'équipements urbains ou de protection de l'environnement (art. 73). Les domaines concernés sont ceux qui s'inscrivent dans la perspective d'un fédéralisme d'exécution, au sein duquel les entités infrafédérales vont être chargées de mettre en œuvre les politiques décidées par le pouvoir central.

La Constitution ne prévoit pas, en cas de conflits de compétences, de prévalence du droit fédéral sur le droit des États. En effet, l'esprit de la Loi fondamentale, confirmé par la jurisprudence de la Cour suprême de justice de la nation, s'incarne dans l'idée selon laquelle chaque autorité doit agir dans le respect de ses compétences et qu'en cas de doute le conflit sera réglé par la Cour.

L'autonomie reconnue aux États pour s'organiser librement est consacrée à l'article 116, qui dispose que « les pouvoirs des États sont organisés conformément à la Constitution de chacun d'eux », en précisant immédiatement que lesdits pouvoirs sont soumis au respect d'un certain nombre de règles, énumérées à la suite de cet article dans plus d'une cinquantaine de paragraphes qui concernent le mandat et les modalités d'élection des gouverneurs, le nombre de représentants au sein des chambres, leur modalité d'élection, l'organisation du pouvoir judiciaire, etc. Ces obligations s'inscrivent, *a priori*, dans une logique de garantie du caractère démocratique des constitutions des États, mais elles peuvent également apparaître comme un moyen pour le pouvoir central de contrôler les États en les privant d'une certaine liberté, notamment

dans la détermination des modalités de désignation des représentants des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Si le caractère fédéral du régime mexicain n'a guère été remis en cause depuis 1824[10], force est de constater que les aménagements constitutionnels successifs[11] ont systématiquement promu une organisation très largement centralisée qui s'incarne particulièrement dans la longueur de la liste des pouvoirs étatiques exclusivement fédéraux.

En outre, le centralisme politique ne peut être effectif et pérenne que s'il est soutenu par un centralisme administratif. Or les articles 90 et 124 de la Constitution de 1917 consacrent de manière explicite le caractère centralisé de l'administration fédérale. D'ailleurs, en matière administrative, comme en matière politique, la compétence des États est résiduelle, les fonctionnaires des États n'étant compétents que dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une dévolution expresse aux fonctionnaires fédéraux.

Un fédéralisme centralisé et asymétrique en pratique

L'organisation territoriale de l'État mexicain est fédérale, mais son système juridique et politique demeure largement centralisé. Malgré les progrès constatés dans la répartition et le partage des pouvoirs, dans le cadre du processus de démocratisation observable à l'échelle de l'Amérique latine – le Mexique ne fait pas exception –, le continent a été dominé par un hyperprésidentialisme centralisateur, y compris dans les États fédéraux. Si le fédéralisme se construit, en principe, sur une projection du pouvoir entre différents centres de décision, ce dernier est très largement concentré entre les mains du chef de l'État[12].

Ainsi, bien que les États concourent à l'initiative législative et réglementaire (art. 71-III), leur rôle dans le processus de révision de la Constitution est plus limité. Ils n'en ont pas l'initiative et ne sont pas associés aux discussions du projet, leur contribution se limitant à la ratification du

10. Si le principe est resté constant, ses modalités ont été celles d'un fédéralisme centralisé et libéral entre 1820 et 1840 (entre 1836 et 1846, un pouvoir illégitime a tenté d'imposer une organisation davantage unitaire, mais le régime n'a pas réussi à se stabiliser) avant d'être davantage axé sur la concertation et la conciliation jusqu'à la fin du XIX^e siècle.

11. L'article 73 a été révisé plus de soixante fois depuis 1917.

12. Il suffit pour s'en convaincre de constater que le terme de décentralisation, largement utilisé dans les textes et la doctrine pour qualifier les transferts de compétences aux gouverneurs, correspond en réalité à ce que nous qualifions de déconcentration. En effet, plus que d'un véritable pouvoir décisionnel, ces derniers bénéficient essentiellement d'une compétence d'exécution.

projet de réforme constitutionnelle[13], tel qu'il a été élaboré et voté à la majorité des deux tiers du Congrès[14].

L'un des aspects les plus symptomatiques du caractère particulièrement centralisé de l'organisation constitutionnelle mexicaine réside dans la répartition et l'allocation des ressources financières aux entités infranationales. Ainsi, alors que les États sont, en principe, compétents pour percevoir leurs propres impôts[15], ils demeurent, en pratique, très largement dépendants des transferts fédéraux pour la constitution de leur budget[16] : il n'existe pas de réelle péréquation inconditionnelle des capacités budgétaires au profit des États et des communes. Et ce, d'autant plus que le budget fédéral est voté par la seule Chambre des députés sur proposition du gouvernement[17].

Sous couvert de compensation d'éventuelles diminutions des revenus autonomes par les États, les dotations de la Fédération, notamment du fait du caractère conditionnel de leur attribution, aboutissent en réalité à un encadrement et à une orientation des politiques appliquées par les États et les communes. Les gouvernements des États sont de ce fait largement dépendants du pouvoir central, y compris dans la mise en œuvre des politiques économiques, sociales et culturelles qui leur sont attribuées par le texte constitutionnel. Le même constat s'impose au niveau des municipalités. Le principe de l'existence de ressources autonomes et le droit au partage des recettes fiscales sont clairement affirmés, même si l'autonomie financière de l'ensemble de ces entités est loin d'être pleinement assurée. Paradoxalement, cette dépendance a permis aux pouvoirs locaux de s'affirmer pendant les périodes durant lesquelles l'État central connaissait des difficultés budgétaires.

13. L'article 135 dispose que les modifications ou amendements doivent être approuvés par une majorité des législatures des États.

14. Le District fédéral, alors même qu'il représente environ 10 % de la population mexicaine, n'est pas associé au processus de révision constitutionnelle. La justification de cette « omission » s'explique par le fait qu'historiquement (jusqu'en 1993) toutes les questions touchant au District fédéral étaient de la compétence exclusive du Congrès fédéral. Si certaines compétences ont pu être transférées à l'Assemblée législative du District fédéral, le régime constitutionnel de ce dernier est distinct de celui des autres entités infranationales.

15. La Constitution prévoit une répartition des revenus entre les différents niveaux de gouvernement afin d'assurer leur autonomie (art. 74 et 116).

16. Jusqu'à une période récente, la décentralisation fiscale au profit des États n'était que d'environ 20 %, les communes ne bénéficiant à leur tour que de 20 % des sommes transférées aux États.

17. Une procédure de contrôle est prévue par la Constitution (art. 74-IV), mais elle s'appuie sur un organe *ad hoc* de contrôle des comptes publics, lui-même rattaché à la Chambre des députés.

En principe, le concept clef de répartition des compétences au sein d'un régime fédéral est la subsidiarité. Or, au Mexique, la règle est que les États ne sont compétents qu'en l'absence d'attribution expresse aux autorités fédérales (art. 124), ce qui laisse une importante marge de manœuvre au pouvoir central, lequel est susceptible de s'attribuer des compétences qui devraient, dans la logique fédérale, être dévolues aux gouverneurs et aux maires.

En outre, la possibilité de créer un nouvel État est de la compétence exclusive du Congrès, à partir de tout ou partie d'États existants, sous réserve d'une ratification par la majorité des législatures des États (art. 73). Sachant également que les constitutions politiques de ces États doivent respecter un certain nombre de principes : elles ne peuvent contenir de dispositions qui contreviendraient à la Constitution fédérale et doivent également se doter de régimes républicains, représentatifs et populaires (art. 115).

En pratique, le Sénat a régulièrement soutenu les initiatives du pouvoir central, parfois au mépris de son rôle de représentant des États, en validant des procédures dont l'objectif était essentiellement politique et partisan. Ce fut notamment le cas entre 1988 et 1994, sous la présidence de Carlos Salinas de Gortari, période durant laquelle le Sénat a permis à l'exécutif de démettre seize gouverneurs élus afin de nommer des candidats proches du pouvoir[18]. Le Sénat n'a jamais été une enceinte de discussion et de promotion du fédéralisme, comme en atteste son absence d'influence sur le budget fédéral.

Un autre « soutien » institutionnel a permis de dévoyer l'esprit et la lettre du fédéralisme mexicain, celui de la Cour suprême de justice de la nation. En effet, cette dernière, dès les années 1930, a profité de la relative imprécision de certaines dispositions constitutionnelles pour rendre des décisions favorables au pouvoir central, notamment en développant une jurisprudence dite des « prérogatives constitutionnelles implicites » de la Fédération qui tendait à attribuer à celle-ci des compétences qui ne lui étaient pas formellement accordées par le texte constitutionnel[19]. Si la Cour suprême est seule compétente pour juger

18. Le Sénat est compétent, sur proposition du président de la République, en cas « de disparition des pouvoirs constitutionnels d'un État », pour convoquer des élections et nommer un nouveau gouverneur (art. 76-V).

19. De manière générale, la Cour, sous couvert de « retenue judiciaire » (*self-restraint*), interprétait de manière restrictive son rôle dans le règlement des conflits entre la Fédération et les États (seulement dix-huit affaires ont été tranchées sur ces questions entre 1936 et 1994). Toutefois, dans sa décision de principe 2/32 de 1932, dans une affaire qui opposait l'État d'Oaxaca

les « controverses constitutionnelles » entre la Fédération et les États (art. 105-I-a), ce sont les tribunaux fédéraux qui sont compétents pour trancher les différends qui verraient la Fédération porter atteinte à la souveraineté des États (art. 104 C).

La revitalisation du fédéralisme

Il aura fallu attendre la réforme de 1994[20] pour que la Cour suprême accroisse son indépendance vis-à-vis de l'exécutif et acquière la capacité effective de trancher les controverses constitutionnelles entre la Fédération et les États[21], même si sa légitimité n'est toujours pas équivalente à celle d'autres juridictions constitutionnelles d'Amérique latine. Cette réforme a toutefois permis aux communes de s'affirmer, avec le soutien de la Cour suprême, comme un niveau de gouvernement autonome.

Jusqu'à la fin des années 1980, le pouvoir appartenait véritablement aux autorités fédérales, les pouvoirs régionaux et municipaux semblant encore largement placés sous leur tutelle. Nonobstant la domination juridique et politique exercée par le gouvernement central sur les États, les dirigeants de ces entités et des municipalités ont eu une influence croissante dans la vie politique et institutionnelle mexicaine, notamment avec l'apparition d'un véritable pluralisme politique au sein des différents niveaux de gouvernement. À titre d'exemple, Vicente Fox a été élu président de la République en juillet 2000, après avoir été gouverneur de l'État de Guanajuato entre 1995 et 1999. Ainsi, malgré une interprétation politique de la Constitution plutôt favorable au pouvoir central et une dépendance aux transferts fiscaux, les entités infra-étatiques et leurs responsables ont pu profiter du mouvement de transition démocratique pour asseoir leur position.

Il convient également de préciser que la revitalisation du fédéralisme passa largement, au Mexique, par l'action des municipalités. En effet, au niveau de chaque État avait lieu une reproduction du centralisme fédéral *via* la concentration des pouvoirs entre les mains des gouverneurs, particulièrement lorsque ceux-ci étaient membres du même parti

---

à la Fédération, la Cour avait consacré la théorie des pouvoirs implicites au profit de cette dernière, en augmentant *de facto* sa sphère de compétence.

20. Un des aspects importants de cette réforme pour l'approfondissement du fédéralisme a été la possibilité offerte aux communes de saisir la Cour suprême en cas de litige avec les autres niveaux du pouvoir.

21. Jusqu'à cette date, les éventuels conflits de compétences ne bénéficiaient guère de la possibilité de connaître une solution juridictionnelle, ceux-ci étant réglés par le PRI.

que le président de la République, comme cela a été longtemps le cas durant la période de domination du PRI. Les gouverneurs, qui bénéficiaient du soutien du parti majoritaire, n'hésitaient pas à se servir de leurs prérogatives institutionnelles pour favoriser les candidats de leur parti au niveau local en intervenant dans le processus électoral, voire en obtenant du Congrès la suspension de certains membres du conseil municipal (*ayuntamiento*) ou la démission de certains maires. La domination d'un parti unique et l'absence de fragmentation de la représentation au niveau des États concourraient au maintien d'un système très centralisé.

En effet, la centralisation ne peut reposer que sur un appareil bureaucratique particulièrement développé, qui s'avérera nécessairement, à un moment donné, coûteux et largement inefficace. Dans un État fédéral, une décentralisation exclusivement administrative est inefficace et doit s'accompagner d'une véritable décentralisation politique, particulièrement au niveau local. Ce constat a été prégnant au Mexique, où les municipalités sont l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle et où le parti majoritaire a été régulièrement remis en cause au niveau local à partir des années 1970. Le pouvoir central a ainsi été contraint de rationaliser son action en s'appuyant sur les autorités locales afin de prendre en compte les différentes revendications sociales exprimées par la société civile.

C'est donc au niveau des communes que la décentralisation des pouvoirs a pu s'exprimer en vue de favoriser un développement démocratique du fonctionnement institutionnel. Les municipalités bénéficient d'une certaine autonomie et de réelles compétences. La Constitution pose le principe de libre administration des communes et énumère les domaines qui relèvent de leur compétence obligatoire, même si la liste de ces derniers peut être complétée par une loi fédérale (art. 115-III : eau potable, éclairage, propreté et déchets, marchés, cimetières, abattoirs, voirie et jardins, sécurité publique…). Certaines des exigences en matière sociale qui se font jour au sein des États démocratiques dans la période contemporaine, telles que la démocratisation de la participation politique, la lutte contre les discriminations et la reconnaissance de la diversité ou du développement durable, ont pu servir de vecteurs aux revendications visant à renforcer l'autonomie locale et à encourager une meilleure distribution des pouvoirs. Ces exigences liées à la recherche d'une plus grande pluralité ont été soutenues par de bons résultats électoraux pour l'opposition au niveau local. Le développement de la participation sociale à ce niveau a démontré l'utilité de la décentralisation politique et a initié un

changement institutionnel permettant l'approfondissement du fédéralisme mexicain et de la démocratisation du pays.

La voie à suivre, qui a été développée au tournant des années 1990-2000, avait été explicitée par le plan national de développement mis en œuvre par le président Ernesto Zedillo pour la période 1995-2000, qui affirmait que « le nouveau fédéralisme doit naître de la reconnaissance des espaces d'autonomie des communautés politiques et du respect des champs de compétence de chacun des ordres de gouvernement, afin d'articuler, harmonieusement et efficacement, la souveraineté des États et la liberté des municipalités avec les facultés propres du gouvernement fédéral, et de promouvoir la participation sociale ». Ce plan promouvait également la décentralisation des fonctions gouvernementales, des ressources fiscales et des politiques publiques en direction des États et des communes. Celui mis en œuvre par le président Vicente Fox pour la période suivante reposait également sur l'idée d'assurer le développement d'une administration intergouvernementale s'appuyant sur un fédéralisme authentique et le renforcement des gouvernements locaux et de la participation citoyenne.

Cependant, malgré ces nombreux programmes basés sur des déclarations d'intention prometteuses et les différentes réformes mises en œuvre depuis le début des années 1990, force est de constater que le Mexique n'est toujours pas passé d'un fédéralisme *de jure* à un fédéralisme *de facto*.

L'exigence de participation plus active de la société a bien provoqué l'adoption de réformes visant à promouvoir un changement des relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux, mais le pays reste confronté à une crise démocratique et économique profonde. L'élection d'Andrés Manuel López Obrador, ardent défenseur de la démocratie participative, à la présidence de la République fin 2018 s'inscrit dans la continuité de ces revendications. L'avenir nous dira si la régénération initiée par le nouveau président[22] pour lutter contre un fédéralisme largement formel ayant conduit à des dérives clientélistes et à un appauvrissement endémique de la population permettra enfin au régime mexicain d'atteindre sa maturité démocratique.

22. Après avoir été longtemps membre du PRI, il a présidé le Parti de la révolution démocratique avant de fonder, en 2011, l'association civile Mouvement de régénération nationale, qui deviendra un parti politique en 2014.

BIBLIOGRAPHIE

Fernando Renoir BACA RIVERA, « El federalismo mexicano al inicio del siglo XXI. Problemas, avances y perspectivas », *Provincia*, n° 13, 2005, p. 37-68.

Miguel CARBONELL, « El Estado federal en la Constitución mexicana : introducción a su problemática », *Boletín mexicano de derecho comparado*, n° 91, 1998, p. 81-106.

Magali MOUDOUX, « Un système fédéral centralisé », in *id.*, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000)*, Paris, Karthala, 2006, p. 25-41.

Victor Manuel MUÑOZ PATRACA, « Federalismo y democracia en México », *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 44, n° 175, 1999, p. 133-147.

Vicente UGALDE, « La judiciarisation des relations intergouvernementales au Mexique depuis 1994 », *Politiques et sociétés*, vol. 30, n° 2, 2011, p. 9-41.

RÉSUMÉ

Le fédéralisme mexicain apparaît comme un fédéralisme d'inspiration classique, même si, dans la pratique, il s'est révélé être plutôt centralisé et asymétrique, dans un contexte d'hyperprésidentialisme et de domination d'un parti unique. Néanmoins, depuis la fin des années 1980, un processus de revitalisation du fédéralisme semble pouvoir être observé via *le développement du pluralisme politique et la montée en puissance du rôle des communes.*

Vicente Ugalde

VILLE DE MEXICO : LE LONG CHEMIN VERS UNE CONSTITUTION

Le 5 février 2017, la ville de Mexico se dotait pour la première fois d'une Constitution. Pourquoi ? Telle est la question qui peut légitimement être posée. Adopter une Constitution était-elle la principale réaction à avoir pour faire face aux besoins actuels de la ville ? À regarder de plus près les réformes politiques qui ont façonné la capitale mexicaine, il apparaît que la Constitution apporte une nouvelle réponse aux tensions antagonistes qui ont traversé son histoire institutionnelle récente.

La première de ces tensions est due au statut spécifique de la ville, qui abrite les institutions fédérales des États-Unis mexicains. Effectivement, Mexico a, tout au long du XX^e^ siècle, bénéficié d'un traitement spécial au sein du pacte fédéral qui la distingue des autres entités du pays, son agglomération ayant pris le nom de District fédéral. La volonté de centraliser le gouvernement de la ville au niveau fédéral se heurte aux revendications visant à rendre plus autonome la gestion de la cité. À cette première tension s'ajoute celle qui relève d'un argument souvent qualifié de technico-administratif. Il s'agit de répondre de manière plus efficace aux problèmes quotidiens rencontrés par les habitants d'une agglomération qui ne cesse de croître. Une troisième tension est perceptible à l'examen des réformes politiques qui y ont été successivement mises en œuvre. C'est la conséquence directe de la suppression de la municipalité de Mexico décidée en 1928 : les relations entre le gouvernement central de la métropole (département ou gouvernement du District fédéral) et les démarcations territoriales qui divisent son périmètre (les délégations). Ces dernières ont cristallisé les aspirations de ceux qui regrettaient la disparition de la structure municipale à Mexico. Enfin, une quatrième et

dernière tension – qui cependant pourrait être à la source des mobilisations les plus efficaces ayant été menées pour réformer les institutions de la ville – touche à la représentation politique au sein des institutions locales.

L'histoire des réformes institutionnelles qu'a connues la ville de Mexico est aussi celle des victoires, petites ou grandes, des différentes forces en présence, qui parfois s'affrontent et d'autres fois se complètent. Certaines réformes proviennent de révisions de la Constitution mexicaine, d'autres sont le fruit de modifications législatives. Cela ne présume en rien de l'importance de celles-ci, dont certaines ont fait évoluer en profondeur l'architecture institutionnelle de la ville.

Dans une logique simplificatrice, l'article reprend chaque réforme pour dégager les principaux changements que chacune d'entre elles a pu entraîner. *In fine*, il s'agit de replacer la promulgation de la Constitution de 2017 dans une perspective historique. Celle-ci a en effet donné lieu à de nombreux débats et critiques, ses détracteurs reprochant aux constituants d'avoir souvent oublié ce qui justifie principalement l'adoption d'un texte constitutionnel : le choix d'une organisation politico-administrative efficace pour résoudre certains problèmes et arbitrer entre des intérêts contradictoires. La Constitution de la ville de Mexico ressemble à un document incantatoire, qui établit une liste hétéroclite de désirs en délaissant l'opérationnalité intrinsèque qui doit caractériser toute *Magna Carta*.

Une capitale dirigée depuis le centre

La ville de Mexico dispose au sein du pacte fédéral d'un statut à part, qui la distingue des autres entités fédérées. Les États de la Fédération présentent chacun un gouvernement, un pouvoir législatif et un pouvoir judiciaire ; leurs territoires sont divisés en municipalités. Bénéficier d'un statut particulier ne signifie pourtant pas qu'il soit inamovible. Les changements opérés ont été nombreux, parfois drastiques, et les différentes réformes mises en œuvre oscillent entre le maintien de l'exceptionnalité de la capitale et le rapprochement de son statut avec celui des autres entités fédérées.

Au moment de l'instauration de la République, en 1824, l'Acte général de la République délègue au Congrès le pouvoir de décider de l'emplacement du siège des pouvoirs publics fédéraux. La possibilité de transférer ce dernier à Querétaro est largement débattue, puis, au bout de quelques semaines, c'est la ville de Mexico qui est choisie[1]. Comme

1. Jorge Sayeg Helú, *La creación del Distrito Federal. La ciudad de México como asiento de los poderes federales*, Mexico, Departamento del Distrito Federal, 1975, p. 51.

celle-ci se situe dans l'État fédéré de Mexico, il faut alors trouver une autre ville pour abriter les pouvoirs de cet État : ce sera Toluca. Soumis aux va-et-vient des changements de régime au Mexique, durant la période de la République centraliste, le statut de la capitale est par moments imprécis, à tel point que réapparaît l'idée de transférer les pouvoirs fédéraux autre part[2].

À partir de 1917, la forme juridique de la capitale passe du régime municipal à un statut spécifique inchangé de 1928 à 1997 : celui d'un territoire, le District fédéral, résidence des pouvoirs de la Fédération, gouverné par le président de la République par le biais d'un département central.

Cette apparente stabilité du District fédéral cache pourtant de nombreux ajustements réglementaires et administratifs, adaptations nécessaires pour répondre à la croissance démographique de la ville et au surgissement de problèmes complexes. La Constitution mexicaine de 1917 conserve la forme institutionnelle qui a prévalu jusqu'alors : un District fédéral divisé en plusieurs municipalités, dont celle de Mexico ; un gouverneur du District fédéral ; des corps constitutionnels représentant la présidence de la République. Pourtant, assez rapidement, ce dispositif est critiqué pour son inefficacité. Aux problèmes récurrents en matière de services publics[3] se greffent régulièrement des conflits sociaux, comme les grèves de tramways en 1922, qui bloquent une métropole déjà affectée par des inégalités sociales flagrantes[4]. La question de la suppression de la municipalité de Mexico se pose dès 1917 et reste âprement débattue jusqu'en 1928. Il faut dire que la période est marquée par une instabilité politique extrême : entre 1918 et 1928, vingt-six maires se succèdent[5] ! Les arguments des partisans d'une gestion de la cité par le pouvoir fédéral sont d'ordre financier. Le budget de la ville provenant essentiellement de la Fédération, il est en effet logique que ce soit le Congrès qui le gère[6].

2. Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo XX*, Mexico, El Colegio de México, 2003, p. 80.

3. Une note du journal *Excélsior* du 22 septembre 1927 rapporte que deux tiers des quatre-vingt-six kilomètres carrés du territoire présentaient des services municipaux de base lacunaires (eau potable, assainissement, pavement, ramassage des ordures) et que les mairies étaient incapables de faire face à la situation (citée par Armando Cisneros Sosa, *La ciudad que construimos : registro de la expansión de la ciudad de México, 1920-1976*, Mexico, UAM, 1993, p. 20).

4. Cf. *ibid.*, p. 26 ; Diane Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 83-88.

5. Pablo J. Becerra, « De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003 », dans María del Carmen Collado (dir.), *Miradas recurrentes*, t. 1, Mexico, UAM-Instituto Mora, 2004, p. 268.

6. « 42ª sesión ordinaria del 14 de enero de 1917 », dans *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. 8, Mexico, Cámara de Diputados, 1985, p. 74.

La centralisation de l'administration est alors soutenue par l'argument d'ordre essentiellement technique selon lequel le pouvoir fédéral est plus efficace que la municipalité.

C'est cette tendance qui l'emporte en 1928 à travers une réforme de la Constitution mexicaine qui établit que le gouvernement du District fédéral est confié au président de la République et que le Congrès est compétent pour légiférer toute matière touchant au District. Dès lors, les citoyens du District n'ont plus l'occasion de voter pour leurs représentants locaux. Le Congrès vote, toujours en 1928, la loi organique du District et des territoires fédéraux, qui dispose que la compétence du président de la République pour gouverner la capitale s'exerce à partir d'un département central (le département du District fédéral), avec l'aide d'un conseil consultatif[7]. La ville abandonne ainsi sa structure en municipalités pour les remplacer par treize délégations.

Cette loi semble régler le problème des services publics dans l'agglomération (eau, assainissement, nettoyage, parcs et jardin, illumination, cimetières, marchés, abattoirs, prisons, transit, hygiène) : ils sont désormais centralisés par le département du District fédéral. Ce dernier est aussi chargé de la planification, de l'urbanisation et de la délivrance des permis de construire. Les délégations ne sont que de simples services administratifs ayant pour tâche d'appliquer sur leur territoire les décisions prises au niveau fédéral. Le département du District fédéral n'est pas considéré comme une autorité locale mais dépend de la Fédération, ce qu'une nouvelle loi de 1934 confirme[8].

La loi de 1928 règle aussi la question de la représentation politique au sein de la ville : il est mis fin aux élections au suffrage direct des représentants locaux et le Conseil consultatif du département est créé, ainsi que des conseils consultatifs dans les délégations, garantes des intérêts de chaque localité. Cependant, ces différents conseils sont conçus comme des organismes de consultation : ils peuvent seulement faire des propositions en vue de réformer les règlements et surveiller les services publics, sans être habilités à prendre des décisions.

Le changement de statut juridique de la capitale a donné lieu à de multiples interprétations sur son objectif. Pour les uns, ce changement était d'ordre technico-administratif et avait pour but de revitaliser les

7. Cent sept des cent quarante articles de cette loi portaient sur l'organisation du département du District fédéral et la définition des compétences des organismes qui le composaient.

8. Loi des ministères de l'État et des dépendances de l'exécutif. Le département du District fédéral a fait partie de l'administration publique fédérale jusqu'en 1997.

relations entre le pouvoir politique et les citoyens sur un territoire concret[9] ; il s'agissait d'en finir avec l'incapacité des gouvernements successifs à affronter les problèmes qui se posaient au sein de la ville de Mexico et d'insuffler une dose d'efficacité administrative dans la gestion des services de base. Pour les autres, il s'agissait de mettre un terme à la fragmentation de la décision politique, provoquée par la présence sur un même territoire de plusieurs pouvoirs municipaux, qui a finalement prévalu. Soledad Loaeza et Sergio Miranda Pacheco estiment que l'urgence était de freiner ou d'éliminer la concurrence politique pour éviter les conflits entre partis et factions, surtout après l'instabilité qu'avait connue le pays durant la révolution (1910-1917)[10]. Le second auteur ajoute que la suppression des municipalités dans la capitale mit fin à la multiplication des élections, qui se tenaient auparavant tous les trois ans, et aux tensions qui leur étaient associées[11]. Selon Diane Davis, il s'agissait surtout de limiter la capacité des groupes influents, plus particulièrement ceux issus du monde ouvrier[12].

La disparition de la structure municipale de la ville en 1928 n'a cependant pas entraîné la perte des compétences législatives ou réglementaires qui lui étaient attribuées puisque ces dernières avaient déjà été remises entre les mains du président de la République et du Congrès en 1917. En revanche, elle a modifié les équilibres politiques et les contre-pouvoirs au niveau local[13]. La représentation des intérêts légitimes face au gouvernement n'est assurée que par le Conseil consultatif, dont la capacité d'influence dans la prise des décisions est très limitée[14].

La réforme de 1928 donne raison à l'argument technico-administratif mobilisé à l'époque : elle confère à la métropole une stabilité politique et institutionnelle qu'elle avait rarement connue jusque-là. Cela ne veut pas dire pour autant que les conflits sont alors définitivement éliminés ou que l'organisation politique et administrative de la ville ne connaîtra plus de grands bouleversements. Un premier changement

9. Ariel Rodríguez Kuri, « Ciudad Oficial », dans *id.* (dir.), *Historia política de la ciudad de México*, Mexico, El Colegio de México, 2012, p. 422.

10. Soledad Loaeza, « Perspectivas para una historia política del Distrito Federal », *Historia mexicana*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 100 ; Sergio Miranda Pacheco, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, Mexico, Unidad Obrera y Socialista APN-Frente del Pueblo-Sociedad Nacional de Estudios Regionales, 1998, p. 156-159.

11. Sergio Miranda Pacheco, *La creación del departamento del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio institucional*, México, UNAM, 2008, p. 28-31.

12. *El Leviatán urbano*, *op. cit.*, p. 94-98.

13. Ariel Rodríguez Kuri, « Ciudad Oficial », chap. cité, p. 420.

14. Diane Davis, *El Leviatán urbano*, *op. cit.*, p. 104-111.

se produit en effet en 1941, avec l'adoption de la loi organique du département du District fédéral, qui reconnaît le rôle essentiel que jouent les délégations en tant que relais de l'autorité centrale. Ainsi sont-elles dès lors chargées de surveiller les services publics qui se trouvent au sein de leur démarcation territoriale et d'appliquer les réglementations émises par le gouvernement fédéral. Cette loi organique ne touche pas, cependant, aux équilibres sur lesquels repose le système de gouvernement de la ville : le président de la République est toujours à la cime et la représentation politique des citoyens reste nulle.

L'organisation établie par la loi de 1941 perdure jusqu'en 1970. À cette date, une autre loi crée trois nouvelles délégations. À travers elle, le Congrès définit également certaines compétences mais détaille surtout les fonctions des directions administratives et des organismes du gouvernement du District fédéral, comme celles du Bureau du contrôle général ou de la Commission de planification urbaine. La nature et la composition du Conseil consultatif évoluent aussi, et de nouvelles fonctions lui sont attribuées : il n'est dès lors plus composé de représentants des secteurs professionnels mais de chefs des « assemblées de voisins », création institutionnelle de la loi de 1970. Chaque délégation dispose d'une telle assemblée, constituée de vingt résidents, indépendamment de leur appartenance ou non à une organisation sociale, mais qui ne peuvent être issus de la fonction publique. Ce Conseil consultatif « rénové » est en mesure d'évaluer l'efficacité de l'administration de la délégation. Ainsi, il peut transmettre des avis au chef du département sur de nouveaux sujets comme la planification, les services publics, les prisons, les déficiences de l'administration.

Ariel Rodríguez Kuri signale que le président Luis Echeverría tient alors beaucoup à cette réforme, qui suppose la mise en œuvre d'une réorganisation territoriale afin de faire correspondre l'extension de la ville aux limites politiques du District fédéral[15]. L'auteur observe aussi que, si la réforme du Conseil consultatif induit une plus forte participation politique par le biais des assemblées de voisins, elle rend moins probable l'espoir que les citoyens puissent un jour avoir le pouvoir d'élire le gouvernement de la cité et que soit créé un organe de représentation disposant de capacités législatives. Au cours des quatre décennies qui ont précédé, la dynamique démographique, en particulier dans les zones populaires, a une importance politique majeure mais ambivalente : de

15. « Ciudad Oficial », chap. cité, p. 422.

1928 à 1972, le nombre de sièges de député du District fédéral est certes passé de neuf à vingt-sept ; cependant, si le soutien au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) est massif, il est surtout dû à la promesse que le parti au pouvoir a faite de légaliser les occupations massives de terres à la périphérie de la ville.

La loi organique de 1978 remplace celle de 1970 et amplifie les fonctions du département du District fédéral. Elle détaille la répartition des compétences entre ce dernier et les délégations, tout en renforçant la participation politique dans la ville sans pour autant instaurer un organe formel de représentation, c'est-à-dire une assemblée, une chambre ou un conseil composé de représentants élus. Diverses formes de participation des citoyens en matière de grandes interventions urbaines ont, comme on l'a vu, été adoptées depuis les années 1920 à Mexico, telles que le Conseil consultatif ou encore la Commission de planification[16]. Cependant, la participation citoyenne se réduit à l'expression de contestations, hors des canaux formels, et à celle de demandes concrètes, notamment par rapport aux services publics et au logement[17]. La loi de 1978 ne change pas substantiellement cet état de fait, et il faut attendre les réformes de 1987, de 1993 et de 1997 pour que des organes formels de représentation politique soient mis en place.

Une représentation politique timide

En 1987, une nouvelle réforme de la Constitution mexicaine instaure l'Assemblée des représentants. Le Congrès conserve la faculté de légiférer sur tout ce qui est relatif au District fédéral, mais l'Assemblée remplace le Conseil consultatif et, pour la première fois depuis 1928, des élections locales sont organisées. L'Assemblée est composée de soixante-six membres élus pour un mandat de trois ans, dont quarante le sont selon le principe de la majorité relative dans les districts électoraux uninominaux et vingt-six selon le principe de la représentation proportionnelle. Son rôle est néanmoins limité : elle ne peut toujours pas légiférer mais seulement présenter des projets de loi au Congrès ; elle ne décide pas du budget de la ville mais émet juste des avis à cet égard ou en matière de dépense publique. Elle dispose en revanche d'une compétence réglementaire

16. Stéphanie Ronda et Vicente Ugalde, « Planeación urbana en la ciudad de México en los años cincuenta : controversias y debates en la Comisión de planificación del Distrito Federal », *Secuencia*, vol. 70, 2008. p. 69-100.

17. Cf. Diane Davis, *El Leviatán urbano*, *op. cit.*, p. 439-444 ; Armando Cisneros Sosa, *La ciudad que construimos…*, *op. cit.*

que n'avait pas le Conseil consultatif : elle a le pouvoir d'édicter des règlements locaux dans un certain nombre de domaines. Si les services publics sont repris dans les principaux domaines que l'Assemblée peut réglementer, on retrouve sans surprise parmi ces derniers l'éducation et la santé, puisqu'elles ont été décentralisées dans les années 1980, mais d'autres se font jour, comme la préservation environnementale, la protection civile ou encore la promotion économique et la protection de l'emploi. L'Assemblée peut aussi organiser des consultations publiques sur les thèmes relevant de sa compétence. Sur le plan judiciaire, si le président nomme depuis 1917 le procureur général de justice du District fédéral ainsi que les magistrats du Tribunal supérieur de justice, il doit désormais soumettre ces nominations à l'approbation de l'Assemblée.

Pour la première fois depuis 1928, un organe collégial de représen-
58 tation politique, composé de membres élus au suffrage universel direct, est ainsi créé. S'il ne peut se prévaloir de disposer de pouvoirs législatifs, il est cependant doté de facultés réglementaires. L'Assemblée ne fait pas non plus partie du pouvoir constituant permanent, contrairement aux organes représentatifs des autres entités fédérées.

La réforme constitutionnelle de 1987 fait par ailleurs un pas de plus vers une meilleure représentation des intérêts citoyens au sein du District fédéral à travers l'introduction d'un référendum d'initiative populaire.

La parenthèse parlementaire

En 1987, le PRI, au pouvoir depuis la fin des années 1920 (sous le nom alors de Parti national révolutionnaire), connaît une scission qui a pour conséquence, lors des élections fédérales du District fédéral en 1988, la victoire au Sénat des candidats d'opposition Porfirio Muñoz Ledo et Ifigenia Martínez du Parti de la révolution démocratique (PRD), issu de cette scission[18]. Même si la mainmise du PRI sur les institutions fédérales n'est pas menacée[19], la nette perte de force électorale dans la capitale amène le parti au pouvoir à repenser le régime juridique du District. Les

18. Le candidat du PRD à l'élection présidentielle de 1988 obtient 49 % des votes dans le District fédéral, le candidat du PRI 27 % et Manuel Clouthier, pour le Parti d'action nationale (PAN), 22 %. Cf. Ignacio Marván Laborde, « De la ciudad del presidente al gobierno propio », dans Ariel Rodríguez Kuri (dir.), *Historia política de la ciudad de México*, *op. cit.*, p. 523.

19. Sur l'émergence des partis d'opposition, cf. Soledad Loaeza, « Los partidos de oposición », dans Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox et Pedro Salazar Ugarte (dir.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 4, Mexico, Instituto Belisario Domínguez-IIJ-UNAM, 2017, p. 187-195.

mécanismes de participation citoyenne établis durant la période précédente sont mobilisés et les autorités du District, en commençant par son chef, Manuel Camacho Solís, décident de sonder l'opinion en organisant des tables rondes avec les dirigeants locaux des partis politiques sur la réforme politique à mener dans la métropole[20]. La tension entre les partisans d'un gouvernement autonome pour la capitale et son assimilation à un État fédéré réapparaît avec vigueur lors d'un référendum organisé au sein du District : 76 % des trois cent trente et un mille participants votent pour que ce dernier devienne un État fédéré[21].

En guise de concession, le parti du président, majoritaire au Congrès, approuve en 1993 une révision constitutionnelle qui bouleverse en profondeur le gouvernement du District fédéral et qui va établir un régime dont les fondements l'apparentent au type parlementaire. Ce régime est une parenthèse dans l'histoire institutionnelle du gouvernement de la ville, mais il donne l'opportunité de dessiner les contours de l'architecture gouvernementale qui prévaut dans la période suivante.

Afin de réaliser la révision en question, le Congrès est mandaté en vue d'élaborer un document spécifique pour le District fédéral. Le Statut du gouvernement du District fédéral n'est pas encore une Constitution locale à part entière, comme celle des États fédérés, mais sa mise en œuvre est un pas de plus dans cette direction. Ce texte fonctionne en effet comme « norme fondamentale de l'organisation et du fonctionnement du gouvernement » de la capitale (art. 1). Il établit les autorités locales du District et définit aussi le rôle des pouvoirs fédéraux sur ce territoire. En matière de représentation politique, la révision de 1993 confère à l'Assemblée des représentants une capacité législative dans les domaines où elle n'avait auparavant qu'une capacité réglementaire. C'est la réforme la plus significative de cet organisme en termes de renforcement de ses prérogatives. L'Assemblée peut désormais ratifier la nomination des titulaires des délégations et réglementer leurs activités : ainsi donne-t-elle à ces instances politiques la compétence de délivrer des permis et d'imposer des sanctions en matière d'établissements commerciaux, de construction et d'utilisation de la voie publique. De ce point de vue, la révision constitutionnelle privilégie la décentralisation sur la déconcentration (processus qui avait prévalu jusqu'alors) de certaines compétences du département central vers les délégations. Elle permet enfin une sophistication des mécanismes

20. Ignacio Marván Laborde, « De la ciudad del presidente al gobierno propio », chap. cité, p. 536-539.
21. *Ibid.*, p. 538.

de participation citoyenne, redéfinissant les conseils consultatifs ou les anciennes assemblées de voisins et précisant leur rôle notamment dans les programmes locaux de gouvernement.

Comment cette révision a-t-elle assuré le passage à un régime parlementaire, même temporaire ? Tout d'abord par le renforcement de l'Assemblée des représentants, bien qu'une clause de gouvernabilité limite la représentation proportionnelle en son sein. Mais surtout en rendant le chef du gouvernement du District fédéral (toujours pas élu) responsable devant le Congrès. Il faudra attendre la révision suivante, en 1996, pour que les citoyens de Mexico puissent enfin choisir directement leur chef de gouvernement.

Un chef de gouvernement enfin élu

De 1993 à 1996, l'équilibre des forces politiques dans la capitale continue de jouer en faveur de l'opposition. En 1994, le parti au pouvoir perd une nouvelle fois les élections générales dans la capitale, malgré – ou en raison ! – des efforts d'ouverture consentis en matière de réforme politique du District fédéral.

La réforme constitutionnelle de 1996 sonne le glas du département central, considéré comme un organisme de l'administration publique fédérale et dont le chef était encore nommé par le président de la République. Le nouveau gouvernement du District fédéral se devait d'avoir à sa tête un représentant politique élu au suffrage universel direct. C'est chose faite en 1997 : l'ancien candidat malheureux aux élections générales de 1988 et 1994, Cuauhtémoc Cárdenas, est élu pour la première fois chef du gouvernement, donnant ainsi la victoire au PRD. La réforme de 1996 prévoit en outre que les délégués dans les démarcations territoriales de la ville seront aussi élus au suffrage universel direct, mais seulement à partir de 2000.

La transformation de l'Assemblée des représentants en organe législatif se précise : l'institution change de nom et les représentants deviennent des députés. Le parti du nouveau chef du gouvernement obtient également la majorité des sièges à la nouvelle Assemblée législative du District fédéral[22]. Cette dernière est habilitée à élaborer des lois, mais uniquement dans les domaines qui lui sont expressément assignés, suivant en cela le principe de répartition des compétences de type résiduel inscrit dans la Constitution de 1917 (art. 73). La précision a son importance car il s'agit

22. Le PRD obtient trente-huit sièges ; le PRI et le PAN en remportent chacun onze.

d'une différence fondamentale entre les attributions des États fédérés et celles du District fédéral, puisque « les compétences qui ne sont pas explicitement concédées par cette Constitution aux fonctionnaires fédéraux s'avèrent réservées aux États de la Fédération » (art. 124). Ainsi, le Congrès continue de légiférer au sein du District fédéral dans tous les domaines, à l'exception de ceux qui ont été expressément attribués à l'Assemblée législative locale.

La Constitution mexicaine dans son article 122 et le Statut du gouvernement du District fédéral restent les principaux corps normatifs de l'organisation politique du gouvernement de la ville. Un ensemble de lois et de règlements prévoit l'intervention des pouvoirs fédéraux (présidence de la République, Chambre des députés et Sénat, pouvoir judiciaire fédéral) dans la gestion de la métropole.

La réforme de 1996 rapproche indéniablement la situation du District fédéral de celle des États fédérés en le dotant d'un corps législatif à part entière. Pourtant, certaines différences subsistent en matière législative : l'Assemblée ne fait toujours pas partie du pouvoir constituant permanent, contrairement aux Congrès des États fédérés. Elle vote le budget de la ville mais ne peut toujours pas déterminer son niveau d'endettement ni modifier son propre statut, décisions qui appartiennent encore au Congrès fédéral. Le président a toujours la possibilité de proposer au Sénat le remplaçant d'un chef du gouvernement qui aurait été destitué.

Cette réforme constitue aussi une avancée décisive dans le rapprochement entre les États et le District fédéral dans la mesure où elle abroge ce qui dans l'article 73 de la Constitution mexicaine les différenciait : une répartition résiduelle des compétences. Elle introduit néanmoins dans ce système de répartition un nouveau régime d'exception pour le District en optant pour un régime de capacités explicites (dit modèle kelsenien[23]) : les compétences, aussi bien celles du Congrès fédéral que de l'Assemblée législative du District, seront désormais énumérées.

Enfin, si depuis 1993 la décentralisation des compétences est en marche et transforme les délégations en gouvernements locaux, celles-ci diffèrent des municipalités des États fédérées dans leur composition et leurs attributions.

Certes, les aspirations de ceux qui ont participé, directement ou indirectement, aux discussions sur la forme que devait prendre le gouvernement

23. Pour une discussion des modèles de répartition des compétences dans le système fédéral mexicain, cf. Manuel González Oropeza, « El sistema federal », dans *Derechos del pueblo mexicano*, *op. cit.*, p. 571.

de la capitale mexicaine et qui soutenaient l'idée qu'il fallait l'assimiler à celui d'un État fédéral semblent avoir été prises en compte à partir des années 1980. Cependant, un geste symbolique tout aussi important reste à faire : établir une véritable *Magna Carta* de Mexico.

La Constitution, un but en soi ?

À partir de 1997, la situation politique au Mexique change de manière importante : le PRI perd la majorité absolue à la Chambre des députés puis, en 2000, la présidence de la République (pour la première fois depuis soixante-dix ans). Dans ce contexte, le débat relatif à l'organisation politique de la capitale s'intensifie, et un objectif se fait jour en particulier : doter la ville d'une Constitution propre qui, d'une part, encadrerait les

compétences des pouvoirs locaux de l'agglomération et, d'autre part, rendrait explicites les droits de ses habitants. Les discussions font alors mention d'une reconnaissance de l'autonomie pleine de la métropole, dont l'une des expressions les plus concrètes serait que l'Assemblée législative devienne membre à part entière du pouvoir constituant permanent[24]. L'un des principaux partisans de l'adoption d'une Constitution, le parlementaire Porfirio Muñoz Ledo, estime qu'il y a eu de nombreuses occasions manquées. Notamment en 2001, lorsque la Chambre des députés proposa une nouvelle réforme politique pour la cité, idée qui fut cependant rejetée par le Sénat ; ou encore en 2007, quand, lors de forums organisés pour discuter la loi pour la réforme de l'État, le thème de l'élaboration d'une Constitution pour la ville de Mexico réapparaît avec force. De nombreuses initiatives dans ce sens, dont une provenant de l'Assemblée législative du District fédéral en 2010, sont déposées sans véritablement pouvoir aboutir.

Le gouvernement du District fédéral mené par Miguel Ángel Mancera, élu en 2012, redonne à la réforme politique une place prépondérante dans l'agenda politique. En 2013, un projet d'évaluation de plusieurs projets de réforme, déposé au Congrès, circule dans les milieux universitaires et politiques, soutenu par l'équipe du gouvernement du District et le PRD. En raison d'arrangements politiques dans un contexte de pluralité politique au sein du pouvoir législatif, la réforme prend du retard et n'est adoptée qu'en 2016.

---

24. Sur les principaux thèmes qui ont animé le débat sur la réforme politique de 2016, cf. Diego Franco, Martha Schteingart et Vicente Ugalde, « Reseña de la Jornada de discusión sobre la reforma política del Distrito Federal », *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 30, n° 2, 2015, p. 469-492.

La « réforme politique du District fédéral » modifie alors de nombreux articles de la Constitution mexicaine, dans une large mesure afin de changer le nom de la métropole en son sein. C'est la fin du District fédéral, qui est remplacé par la « ville de Mexico ». L'apport le plus substantiel réside dans le changement de régime juridique de la capitale, qui prend le statut d'« entité fédérée » (art. 122). Cette réforme de 2016 invite clairement à former une Assemblée constituante chargée de doter la capitale d'une constitution politique locale propre. Elle indique aussi divers éléments fondamentaux que devra respecter l'Assemblée constituante, notamment en ce qui concerne les relations entre la ville de Mexico et la Fédération ainsi que l'organisation interne de l'agglomération. Dès la mise en œuvre de la réforme, les délégations deviennent des *alcaldías*, soit des mairies présentant un maire et un conseil élu au suffrage universel direct tous les trois ans, suivant un scrutin de listes. Les conseils municipaux comptent entre dix et quatorze membres selon les caractéristiques locales. En revanche, ils ne peuvent gérer leur budget car celui-ci est centralisé au niveau du gouvernement de la ville de Mexico. Cette différence essentielle entre les municipalités (*municipios*) des États fédérés et les *alcaldías* a soulevé de nombreux débats au moment de l'élaboration de la Constitution de la ville de Mexico. La réforme politique transforme l'Assemblée législative en Congrès local dont les membres sont, depuis, élus à la majorité relative et à la représentation proportionnelle pour quatre mandats consécutifs d'une durée de trois ans chacun[25]. Enfin, elle détermine les organismes constitutionnels autonomes dont la ville doit se doter.

Il semble que la commission de rédaction et les constituants, élus pour l'occasion et en session du 16 septembre 2016 au 31 janvier 2017, disposèrent d'une marge de manœuvre limitée en matière d'architecture institutionnelle. En revanche, ils étendirent sérieusement les droits des habitants et des citoyens, et convertirent la Constitution locale en document programmatique afin de faire de la ville de Mexico un symbole de progressisme.

La foire aux droits et aux expectatives

Un siècle, jour pour jour, après la promulgation de la Constitution politique des États-Unis mexicains est publiée la Constitution de la ville

25. Une possibilité ouverte depuis la réforme politique nationale de 2014 dans les autres organes législatifs.

de Mexico, qui comporte soixante et onze articles définitifs et trente-neuf articles transitoires.

Cette dernière est rapidement considérée par les observateurs comme une « carte des droits » qui permet à la ville de Mexico de se présenter comme une « ville garante » des droits individuels et collectifs : droit à la ville, à la ville habitable, à la ville inclusive, à la ville saine, droit des animaux, sont autant de concepts qui apparaissent tout au long du texte. À côté de cet ensemble étendu de droits, la Constitution de la ville de Mexico ratifie les modifications institutionnelles de la réforme de 2016. Face à la prolifération de ces droits naissent de grands espoirs mais aussi de nombreuses préoccupations, voire de désenchantements.

Le nouveau régime est loin d'être le régime parlementaire qu'avait un moment rêvé de voir instauré un ancien chef du département du District fédéral, Manuel Camacho Solís[26], et de provoquer la réinstauration des municipalités, comme y avait songé Porfirio Muñoz Ledo, membre actif de l'Assemblée constituante[27]. La Constitution de la ville de Mexico n'annonce pas pour sa part un système de répartition des compétences entre les mairies et le gouvernement de la ville qui irait de la périphérie vers le centre, tel que l'espérait l'ancien délégué Ricardo Pascoe[28]. Elle n'a pas non plus instauré une pleine autonomie financière, comme le préconisait l'un des sénateurs élus dans le District fédéral en 2015, Mario Delgado[29]. Le Congrès fédéral conserve le pouvoir de décider du niveau d'endettement de la métropole.

La Constitution de la ville de Mexico fixe en revanche un agenda serré, tant pour le Congrès local que pour son exécutif. L'élaboration des lois secondaires suppose un investissement législatif conséquent, ce qui risque de ralentir la mise en œuvre des réponses à apporter pour satisfaire les besoins ordinaires de la société. Les services publics et la production de biens publics ne peuvent être interrompus, ce qui rend difficile la création des nouvelles instances prévues par la Constitution de la ville. Remplir les engagements de la nouvelle *Magna Carta* pour une ville saine et inclusive, ou encore garantir le respect de l'ensemble des droits qui y sont inscrits, peut rapidement devenir un casse-tête pour

26. Cité par « La reforma política del Distrito Federal », dans Porfirio Muñoz Ledo (dir.), *Reforma política*, Mexico, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2012, p. 87.

27. *Estudio sobre los proyectos de Constitución para la ciudad de México*, Mexico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, 2012, p. 14.

28. Cité par « La reforma política del Distrito Federal », chap. cité, p. 93.

29. Cité par Diego Franco, Martha Schteingart et Vicente Ugalde, « Reseña de la Jornada de discusión sobre la reforma política del Distrito Federal », art. cité, p. 471-472.

le pouvoir local. Certains droits sont, en effet, en conflit avec d'autres, et les autorités de la ville sont fatalement obligées de trancher. En 2019, lors de la rédaction de l'article 60 de la loi constitutionnelle des droits de l'homme de la ville de Mexico, c'est justement ce qui s'est passé : un projet de loi donnant des garanties aux locataires en vertu du respect du droit au logement s'opposait directement au droit de la propriété privée, obligeant le gouvernement de la ville à faire un rétropédalage au détriment du droit à un logement digne.

Le temps, au demeurant nécessaire, que consacrent les autorités de la ville (ainsi que ses principales administrations) à tenter de pacifier les conflits d'intérêts induits par le texte constitutionnel local nourrit le désespoir des habitants et des citoyens, qui continuent de juger leur gouvernement à l'aune de sa capacité à résoudre les soucis de la vie quotidienne, à veiller au bon fonctionnement des services de base, à réduire les inégalités et surtout à assurer la sécurité publique, qui est en passe de devenir le problème principal de la ville de Mexico.

L'auteur remercie Stéphanie Ronda pour la traduction du présent texte et pour ses observations.

RÉSUMÉ

L'adoption d'une nouvelle Constitution et d'un nouveau nom pour la capitale mexicaine n'est que le signe superficiel de bouleversements plus profonds dans le gouvernement de la ville de Mexico. La Constitution de 2017 répond à des demandes qui, sous d'autres formes, prennent néanmoins leur source dans des revendications anciennes. À partir des principales réformes constitutionnelles et légales qui ont façonné le gouvernement local, ce texte tente de mettre en lumière les tensions antagonistes qui sous-tendent les choix institutionnels faits depuis un siècle.

Gabriela Ramos

MEXIQUE : LES DISPARITÉS NORD-SUD

Depuis le début des années 1990, le Mexique s'est intégré dans l'économie globale, s'ouvrant au commerce et aux investissements, et tirant parti de l'intégration mondiale. Il a traversé l'un des plus impressionnants processus de libéralisation économique, ouvrant son économie à la compétition mondiale, diversifiant ses exportations aux secteurs primaires, manufacturiers et tertiaires, négociant un accès en franchise de douane avec des dizaines de nouveaux pays partenaires et promouvant d'ambitieux programmes pour attirer les investissements directs étrangers. De nos jours, ce pays dispose de l'un des plus grands réseaux d'accords de libre-échange, a exporté plus de 409 milliards de dollars de marchandises en 2017 (ce qui en fait le treizième plus grand exportateur du monde[1]) et constitue l'une des principales plateformes tournées vers l'exportation d'Amérique latine, devenant un élément essentiel des chaînes de valeur mondiales de l'Amérique du Nord.

Ce processus remarquable ne s'est cependant pas traduit par une meilleure productivité et des niveaux de croissance économique plus élevés. Le Mexique a connu une croissance modeste, atteignant seulement 2 % en 2017 et 2018[2], et n'a donc pas vu la qualité de vie de sa population s'améliorer substantiellement. Mais surtout ce processus d'intégration économique nord-américaine et mondiale n'a pas eu de retombées sur la majorité de la population mexicaine. Après trois décennies de libéralisation économique, le Mexique a créé des opportunités d'affaires conséquentes et une richesse impressionnante ; néanmoins, les taux de

1. « Trade Profiles : Mexico », WTO.org, 2017.
2. OECD *Economic Surveys : Mexico*, mai 2019, p. 10.

pauvreté absolus n'ont pas significativement changé. Le pays souffre toujours d'un niveau élevé de pauvreté et d'inégalités.

Aucun pays au monde n'a vraiment réussi à avancer dans le processus de développement sans s'attaquer à ce dernier problème. Les analyses de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont prouvé que les inégalités sont un obstacle à la croissance en elle-même parce qu'elles instaurent un cercle vicieux de faible croissance structurelle et de rareté des ressources fiscales qui permettraient d'endiguer le problème, ce qui les maintient à un haut niveau. Le Mexique doit rompre ce cercle. Pour ce faire, il est important de comprendre les disparités régionales structurelles entre le Nord et le Sud du pays.

De très grandes disparités régionales

Le Mexique est l'un des pays membres de l'OCDE où les inégalités régionales sont les plus prononcées. Les habitants des États les plus pauvres sont quatre fois plus susceptibles que les autres d'être exposés au risque de pauvreté et sept fois plus d'abandonner l'école et de travailler un plus grand nombre d'heures pour une moindre rémunération. En outre, l'écart en termes d'espérance de vie au Mexique est d'environ quatre ans entre les régions, contre en moyenne trois ans dans les pays de l'OCDE.

Certains groupes de la population sont désavantagés, et il semble qu'ils accumulent les handicaps. L'inégalité des revenus entraîne une inégalité de richesse et des résultats, particulièrement une inégalité des opportunités. Ces différences se traduisent sur le plan territorial au Mexique. En 2016, alors que nos estimations indiquent que les 20 % les plus riches de la population gagnent dix fois plus que les 20 % les plus pauvres[3], le revenu disponible par habitant à Mexico est le double de celui au Chiapas. De même, les habitants de la région au revenu le plus élevé ont un revenu moyen supérieur de plus de 50 % à la moyenne nationale[4]. Le régime d'imposition et de prestations ne vient pas corriger ces inégalités de marché.

Selon les données du Conseil national d'évaluation de la politique de développement social (Coneval), 43,6 % des Mexicains vivent dans la pauvreté et 33,8 % supplémentaires dans la vulnérabilité due à la privation sociale ou à un faible revenu. Les quatre États où les taux de

3. « Income Inequality », OECD.org, 2017.
4. *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, septembre 2018, p. 52.

pauvreté sont les plus élevés (entre 62 et 77 %) se trouvent dans le Sud et le Sud-Est du Mexique, tandis que les quatre États où ces taux sont les plus faibles se situent dans le Nord (entre 14 et 25 %)[5]. De plus, le taux d'extrême pauvreté des neuf régions du Sud-Est (14,4 %) représente plus du double de la moyenne nationale (7 %).

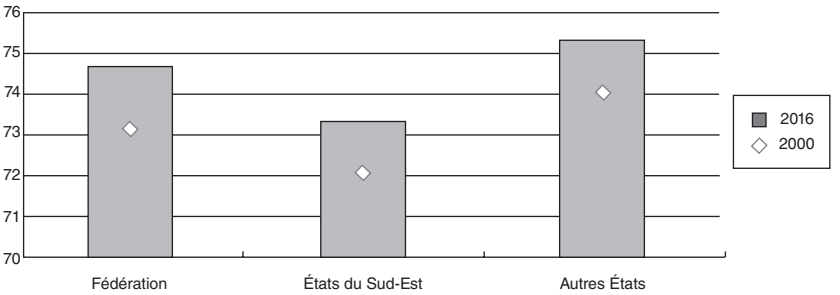
Les régions présentent également des disparités en matière d'inégalités entre les sexes, ce qui constitue un problème considérable au Mexique. Si le taux de participation des femmes au marché du travail est passé de 36 % en 1990 à 47 % en 2017, il demeure néanmoins le deuxième taux le plus bas parmi les pays de l'OCDE et reste très inférieur au taux de participation des hommes (82 %). En outre, plus d'un tiers des femmes sont « NEET » (*not in education, employment or training*) : elles abandonnent le système scolaire et ne s'insèrent donc pas dans les réseaux d'emploi, éducation ou formation – phénomène qui ne concerne que 10 % des hommes. Ces données révèlent les barrières supplémentaires empêchant les femmes de rejoindre le monde de travail, qui ont quatre fois plus de chance d'être NEET que les hommes, au vu des stéréotypes de genre assignant notamment les femmes au travail non rémunéré, tel que l'entretien du foyer et la garde des enfants[6].

Les femmes mexicaines s'occupent de plus des trois quarts des travaux ménagers non rémunérés et de la garde des enfants chez elles – une des charges de travail non rémunéré les plus élevées de l'OCDE – et les heures dévolues à ces tâches réduisent d'autant le temps que ces femmes pourraient consacrer à un travail rémunéré. Le problème est encore plus important dans le cas des mères célibataires. Les foyers gérés par une femme seulement sont exposés à des risques de pauvreté et à une instabilité plus élevés. Les inégalités entre les sexes diffèrent largement d'un État à l'autre, puisque les écarts entre les hommes et les femmes en matière de taux d'alphabétisation, de taux de participation économique et de direction d'une municipalité sont généralement plus importants dans les États du Sud du pays que dans ceux du Nord[7]. En matière de taux de participation, l'écart entre les hommes et les femmes dans les différents États du Mexique va de 20,2 à 52 points de pourcentage[8].

5. « Pobreza en México », CONEVAL.org.mx, 2017.
6. *OECD Economic Surveys : Mexico*, *op. cit.*, p. 16.
7. OCDE, *Building an Inclusive Mexico*, janvier 2017, p. 69.
8. « Country Notes : Mexico » (annexe en ligne), dans *OECD Regional Outlook 2016*, octobre 2016.

De surcroît, même si depuis 2000 l'écart entre les États du Sud-Est du Mexique et les autres a diminué sur le plan de l'espérance de vie, les premiers présentent toujours de moins bons résultats sur le plan de la santé. Les habitants du Sud-Est mexicain, dont l'espérance de vie était de 74,2 ans en 2016, vivent généralement un an de moins que les autres Mexicains *(voir graphique ci-dessous)*.

Espérance de vie à la naissance au Mexique en 2000 et 2016 (en année)



SOURCE : Statistiques régionales de l'OCDE (base de données).

Il existe également des disparités régionales conséquentes en termes de niveaux de productivité. Avec une croissance de 4,4 % par an sur la période 2010-2016, le niveau de productivité de l'État d'Aguascalientes était le plus haut du pays et a fortement convergé vers celui de Mexico, qui représente la frontière nationale en termes de productivité du travail (mis à part Campeche, qui de par ses ressources naturelles dispose d'un haut niveau de richesse). Tlaxcala a enregistré la plus faible croissance de la productivité au sein du pays, avec moins 1 % par an entre 2010 et 2016 (mis à part Campeche et Tabasco, du fait des fluctuations des prix des ressources naturelles).

LES PRINCIPAUX FACTEURS REPRODUISANT LES DISPARITÉS NORD-SUD

Aucun pays n'a été capable de se développer sans un investissement adéquat en capital physique (comprenant les infrastructures et les questions logistiques), en capital humain (y compris le niveau d'instruction) et en

capital public (capacités et ressources du secteur public). Chacun de ces trois capitaux présente une dimension régionale qui doit être prise en compte.

Capital physique

Proximité des marchés commerciaux. Le Mexique est devenu un centre manufacturier en s'intégrant davantage aux chaînes de valeur mondiales. Les biens manufacturés représentent 80 % des exportations et sont expédiés pour la plupart aux États-Unis[9]. Toutefois, les États du Sud sont largement déconnectés de la dynamique positive engendrée par le libre-échange nord-américain. Certains États, en particulier ceux du Nord, ont souvent bénéficié de manière disproportionnée des relations commerciales et d'investissement avec les États-Unis, tandis que les États du Sud sont généralement moins développés et plus tributaires des activités et structures économiques traditionnelles. Mais, même dans les États du Nord, l'intégration dans les chaînes de valeur régionales est faible.

Le fait que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), entré en vigueur en 1994, n'ait prévu aucune forme de fonds structurels, de fonds de développement régional ou de fonds de cohésion, en vue de préparer les régions les moins avancées d'Amérique du Nord à tirer le meilleur parti de cet accord, a fait de la dynamique de libéralisation du commerce une source d'inégalités. Cela est principalement dû au fait que tous les États mexicains n'étaient pas préparés de manière homogène à se transformer en plateformes d'investissement orientées vers l'exportation. Par conséquent, l'ALENA a eu pour effet de concentrer davantage encore les opportunités d'affaires dans les États du Nord du Mexique, laissant le Sud-Est avec des niveaux de développement et de productivité plus faibles, et un réseau de communications, de transports et de logistique précaire, déconnecté et vulnérable face aux forces du marché.

Infrastructure et logistique. L'un des principaux déterminants de la division Nord-Sud au Mexique est la disparité entre les services de transport, de communication et de logistique entre les États du Nord et du Sud. Bien que le corridor Mexico-Puebla-Veracruz soit doté d'une infrastructure routière permettant d'acheminer un flux important de personnes et de biens, et que la zone touristique de Cancún et de la Riviera Maya bénéficie

9. OECD *Economic Surveys : Mexico*, *op. cit.*, p. 15.

d'une infrastructure aéroportuaire et maritime importante, le Sud-Est du pays dispose d'un faible niveau de connectivité interterritoriale, principalement en raison d'un réseau routier insuffisant et détérioré, et du fait d'un manque de réseaux ferroviaires, aéroportuaires et maritimes. Les réseaux de routes nationales pavées et ferroviaires de cette région correspondent respectivement à 27 % et à 12 % du total national. 32 % du réseau routier y est pavé, contre 38 % à l'échelle nationale. Malgré le vaste littoral régional, les infrastructures portuaires comme les zones de stockage, ainsi que les travaux de protection et d'accostage, représentent 26 % de celles du pays[10].

La qualité et le coût de la logistique ont des conséquences majeures en matière de croissance économique durable. Le temps de transport et les retards dans la livraison des cargaisons génèrent ainsi des coûts de transaction du commerce élevés. Au Mexique, deux des principales causes de retard dans la livraison des marchandises sont la sollicitation de paiements informels et les activités criminelles telles que le vol. De ce fait, 15 à 20 % des dépenses de logistique sont investies dans la sécurité, selon les estimations de l'Association nationale des transports privés mexicaine. Renforcer la sécurité de la chaîne logistique diminuerait les coûts directs engendrés par les vols ou par les pertes durant les transbordements et conduirait à une baisse des primes d'assurance.

De plus, les procédures douanières, les services de suivi et de traçage, les infrastructures et les compétences logistiques ont une influence sur la ponctualité de l'arrivée des marchandises et sur le commerce ; ils peuvent sensiblement réduire les échanges et la productivité, et augmenter le coût du transport. C'est particulièrement vrai au Mexique : alors qu'accomplir les formalités douanières concernant les exportations directes prend environ quatre jours dans les pays de l'OCDE, il faut environ sept jours pour accomplir ce type de démarche au Mexique.

Améliorer les réseaux de transport et de communication du Sud-Est mexicain serait l'un des moyens les plus efficaces pour que cette région bénéficie des opportunités et des avantages induits par le processus d'intégration économique régionale nord-américain.

Seulement 14 % des petites et moyennes entreprises exportent sur les marchés internationaux. Leur commerce est bridé par la mauvaise qualité des routes secondaires et tertiaires et par le manque d'accès aux

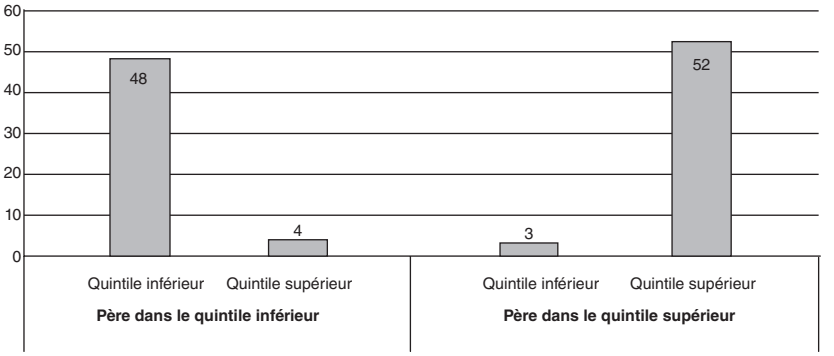
10. « Programa regional de desarrollo del Sur-Sureste, 2014-2018 », SENADO.gob.mx, 2014.

technologies de l'information et de la communication. En outre, le coût de la logistique et le temps de transport sont généralement plus élevés pour les petits producteurs que pour les grands. Le rôle des petites et moyennes entreprises est particulièrement important dans la région du Sud-Est, dont 48 % des habitants vivent dans des localités de moins de deux mille cinq cents habitants, contre 28 % à l'échelle nationale. Pour ces raisons, il est essentiel de lancer un ambitieux plan d'investissement public et privé visant à améliorer le réseau de transport et de logistique de la région Sud-Est.

Capital humain

Éducation. Une éducation de qualité est source d'opportunités et de croissance inclusive. Un système éducatif permettant à la population d'acquérir les compétences adéquates est un moteur majeur du développement économique d'une société et de l'épanouissement personnel de ses citoyens. Cependant, l'inégalité d'accès à une éducation de qualité peut fortement limiter les possibilités pour les étudiants défavorisés de s'élever dans l'échelle sociale. Au Mexique, 48 % des enfants dont le père se trouve dans le quintile inférieur – les 20 % de la population les moins favorisés – en termes de statut socio-économique finissent dans le même quintile, et 4 % d'entre eux seulement parviennent à se hisser dans le quintile le plus élevé *(voir graphique ci-dessous)*. En revanche, 52 %

Mobilité sociale des enfants au Mexique en 2018 (en pourcentage)



SOURCE : « How Does Mexico Compare » (annexe en ligne), dans OCDE, *A Broken Social Elevator ? How to Promote Social Mobility*, juin 2018.

des enfants dont le père a le statut socio-économique le plus favorable accèdent eux aussi à l'âge adulte au même statut, et seulement 3 % se retrouvent dans le quintile inférieur.

Lorsque les enfants de familles défavorisées sur le plan socio-économique entrent dans l'enseignement préscolaire, leur vocabulaire compte des milliers de mots de moins que celui des enfants issus d'un milieu favorisé. Ce déficit est l'expression d'un moindre développement neuronal et les fait entrer dans la vie avec un lourd désavantage.

Nos études montrent que les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE), d'un coût abordable et de grande qualité, sont susceptibles d'améliorer les capacités cognitives et le développement socio-émotionnel des enfants, tout en contribuant à réduire la pauvreté et à faciliter la mobilité sur l'échelle sociale. Cependant, au Mexique, le nombre d'enfants qui peuvent intégrer ces établissements varie considérablement d'une région à l'autre. D'après l'Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en 2016-2017, la part d'enfants âgés de 3 à 5 ans fréquentant un EAJE allait de 92,8 % dans le Tabasco à 58,2 % dans le Quintana Roo[11]. Des initiatives telles que le Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (programme de garderies infantiles pour aider les mères qui travaillent) ont contribué à faciliter l'accès à des garderies pour très jeunes enfants à faible coût, et ainsi à promouvoir l'égalité des sexes au Mexique. Il est donc essentiel que ce type de programme soit maintenu et continue d'être renforcé.

La géographie joue aussi un rôle dans l'accès à l'éducation. Si 79 % des Mexicains vivent en zone urbaine, le reste de la population est dispersé dans de petites communautés éloignées des centres-villes et ne comptant pas plus de deux mille cinq cents habitants – d'où les importantes difficultés qui se posent pour y assurer la fourniture d'infrastructures et de services comme l'éducation.

Le niveau d'instruction varie également beaucoup d'un État à l'autre au Mexique. Un écart de presque 31 points s'observe entre les régions enregistrant le pourcentage le plus faible et le plus élevé de main-d'œuvre ayant suivi au moins des études secondaires[12]. Dans la région du Sud-Est, 40 % de la main-d'œuvre a pu accéder à des études de deuxième cycle du secondaire, soit 8 points de moins que dans le reste du pays.

---

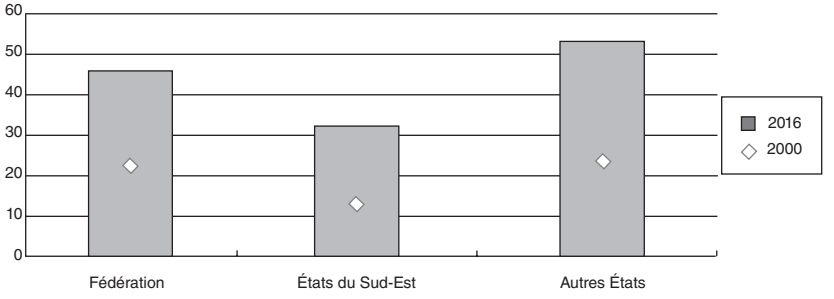
11. OCDE, *Education Policy Outlook : Mexico*, mars 2018, p. 8.

12. OCDE, *Comment va la vie dans votre région ? Mesurer le bien-être régional et local pour les politiques publiques*, novembre 2014, p. 71.

Marché du travail. L'importance persistante des activités informelles au Mexique limite la croissance de la productivité et la capacité budgétaire, tout en perpétuant l'inégalité des revenus et des chances. L'économie informelle se compose essentiellement de très petites entreprises, qui emploient plus de la moitié des travailleurs non déclarés du pays et qui sont concentrées dans les États du Sud[13]. Elle dépend par ailleurs d'un grand nombre de facteurs complexes. L'expansion de la protection universelle (assurance maladie, assurance chômage, etc.) et les avantages, certes limités, des emplois formels en réduisent cependant l'attrait.

Développement du numérique. Le développement du numérique dans les États du Sud et du Sud-Est est également plus faible que dans les États du Nord. Malgré de remarquables progrès, le niveau d'accès des ménages à internet est très inégal à travers le pays. De plus de 70 % des ménages dans les États du Nord, comme la Basse-Californie du Sud ou le Sonora, ce niveau tombe à moins de 30 % dans certains États du Sud, tels que le Chiapas et l'Oaxaca[14]. L'écart en termes d'accès au haut débit dans le Sud-Est du Mexique par rapport aux autres régions a augmenté : il est de 19 points de moins – seulement 33 % des ménages en bénéficient. Il existe également d'importantes inégalités au sein même de cette région, la couverture haut débit des ménages du Chiapas étant en moyenne presque cinq fois inférieure à celles des ménages du Quintana Roo, soit 13 % et 62,4 % respectivement *(voir graphique ci-après)*.

L'accès au haut débit dans le Sud-Est mexicain en 2010 et 2016 (en pourcentage)



Source : Statistiques régionales de l'OCDE (base de données).

13. OCDE, *Getting it Right : Strategic Priorities for Mexico*, mai 2018.
14. OECD *Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico 2017*, août 2017, p. 93.

De surcroît, les autorités mexicaines estiment qu'aux alentours de 2016 quelque 68 % des ménages étaient en mesure de recevoir la télévision numérique terrestre (TNT). Cependant, il y a là encore des disparités dans le pays. À Mexico, 79 % des ménages déclarent détenir au moins un poste de télévision permettant d'accéder à la TNT, contre moins de 60 % dans l'Oaxaca et le Guerrero[15].

Discrimination envers la population autochtone. Les États du Sud mexicain comptent une population autochtone plus importante et présentent des niveaux de pauvreté plus élevés que les autres régions du pays. Plus des trois quarts des autochtones vivent dans la pauvreté, contre 41 % pour le reste de la population. Le taux d'extrême pauvreté chez les autochtones atteignait 34,8 % en 2016, soit environ six fois celui des non-autochtones. Bien que l'extrême pauvreté ait diminué d'une dizaine de points entre 2010 et 2016, le taux de pauvreté totale n'a baissé que d'environ deux points sur cette période, tant chez les autochtones que dans le reste de la population.

Les résultats en matière d'éducation décrivent la même disparité. Les femmes d'origine indigène ont un moindre niveau d'instruction et sont nettement plus susceptibles d'être analphabètes que les hommes autochtones et le reste de la population[16].

Secteur public

L'État mexicain est faible : il dispose de maigres recettes fiscales et présente des disparités trop importantes. Le bénéfice marginal de chaque peso investi dans les routes, l'éducation ou la santé est bien supérieur aux frais induits par ces services publics. Il est donc crucial de réorienter les capacités de l'État en termes de puissance de l'action publique afin de développer le concept d'État responsabilisant.

Le développement économique des régions est lié au développement institutionnel et à l'amélioration qualitative de la gouvernance. Or d'importantes disparités existent en matière de capacités du secteur public entre les niveaux national et régional ainsi qu'entre les différentes régions, comme le montre le rapport Getting It Right : Strategic Priorities for Mexico, publié par l'OCDE en 2018. Renforcer le secteur public du Mexique est indispensable si le pays veut bénéficier d'une croissance plus forte, plus verte et plus inclusive. Néanmoins, le niveau

15. *Ibid.*, p. 201.
16. OCDE, *Building an Inclusive Mexico*, *op. cit.*, p. 69.

de développement des États et des municipalités dans les régions du Sud et du Sud-Est est très inférieur à celui de la région du Nord. En outre, le trafic de drogue nuit aux régions qui montrent des signes de faiblesse en matière de gouvernance et d'État de droit.

Une stratégie de croissance inclusive

Il est donc urgent d'investir dans les personnes et dans les territoires qui ont été laissés de côté au sein du système économique actuel. Tout d'abord, l'État doit jouer le rôle qui est le sien en matière de développement économique. Un État solide, disposant de ressources suffisantes et des compétences nécessaires. Au-delà de l'État providence traditionnel. Un État qui se donne les moyens d'agir, qui permet aux agents économiques d'acquérir la capacité et les compétences nécessaires pour grandir et progresser dans un monde où l'adoption et la gestion des nouvelles technologies auront une influence certaine sur les progrès futurs des sociétés.

Dans le cas du Mexique, cela conduit en outre à réaffirmer la nécessité de doter l'État des moyens financiers requis. Les dépenses publiques de ce pays sont faibles, tout comme sa capacité de perception de l'impôt. Les recettes publiques ne sont pas suffisantes, et il faut renforcer les mesures propices à la régularisation du travail et lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, ainsi que contre l'érosion de la base d'imposition. Les systèmes fiscaux progressifs qui comprennent des éléments comme les droits de succession ou l'impôt foncier doivent être fortement encouragés.

Instaurer une croissance inclusive peut être un moyen de réduire l'inégalité des résultats et des chances dans les États du Nord comme du Sud, et en définitive d'améliorer le bien-être du plus grand nombre. Pour cela, il est nécessaire de verser des allocations à l'appui de la reconversion professionnelle et de la redistribution, de mettre en œuvre des politiques qui augmentent la qualité et le nombre des opportunités dont peuvent bénéficier les habitants des régions les moins avancées, et de construire des systèmes de protection sociale qui aideront les gens à réussir. Le Mexique peut appliquer des politiques conformes aux trois volets du Cadre d'action de l'OCDE pour les politiques de croissance inclusive :

– investir dans les personnes et les territoires laissés de côté ;
– soutenir le dynamisme des entreprises et les marchés du travail inclusif ;

– restaurer la confiance à l'égard de l'administration, en la rendant plus efficiente et plus réactive.

Mais le Mexique a aussi besoin de changer un modèle de croissance qui confond la fin avec les moyens. L'ouverture des marchés et au commerce ainsi que l'investissement sont des moyens vers une fin, mais pas une fin en soi. Comme les investissements nécessaires pour permettre aux personnes et aux régions de prospérer dans ce modèle ont manqué, l'ouverture de l'économie a contribué à la hausse du niveau des inégalités.

Ce modèle de croissance a aussi impliqué que l'État ne devait intervenir dans l'économie qu'en cas de défaillance du marché. Cependant, aucun pays dans le monde ayant avancé dans un processus de développement n'a agi de la sorte sans un État fort, un État qui assure un cadre adéquat pour le fonctionnement des sociétés et des marchés, mais également pour une bonne répartition des avantages.

Les priorités transversales, telles que la croissance inclusive alignée sur les objectifs de développement durable définis par les Nations unies, doivent retenir l'attention de l'ensemble du gouvernement afin que les considérations relatives à la redistribution et à l'équité soient intégrées dans les politiques dès leur conception. Ainsi, le Mexique peut faire face aux enjeux décrits plus haut en explorant les solutions suivantes.

Mobilité sociale. Les responsables politiques devraient chercher à accroître la mobilité sociale en offrant aux individus des conditions plus équitables en matière de garde d'enfants, d'éducation et d'inclusion financière. Ils devraient aussi assurer l'accès à des soins de santé de qualité ainsi qu'au logement et aux services publics de base (transport et réseaux de communication et d'information), en mettant l'accent sur les zones les plus défavorisées, comme les États du Sud. Il faut en outre que le Mexique continue d'améliorer la qualité de son enseignement et de promouvoir un meilleur passage de l'école au monde du travail, pour réduire l'abandon précoce des jeunes, particulièrement ceux provenant de familles à faible revenu.

Qualité des administrations infranationales. Le Mexique peut aussi rendre plus efficace son administration en surmontant :

– ses difficultés de coordination (entre juridictions et gouvernements, en faisant coïncider les intérêts des très nombreux acteurs de l'investissement public) ;

– ses problèmes de capacités au niveau infranational (lorsque les capacités de conception et de mise en œuvre des stratégies d'investissement sont limitées, les politiques risquent de ne pas atteindre leurs objectifs);

– les obstacles l'empêchant de disposer de conditions générales adéquates (les bonnes pratiques en matière de budget, de marchés publics et de qualité de la réglementation sont bien en place, mais leur cohérence n'est pas toujours assurée d'un niveau de gouvernance à l'autre).

Pour harmoniser ces conditions à l'ère du numérique, il est important de privilégier la coopération internationale entre les autorités fiscales et de la concurrence pour renforcer le partage de l'information et l'entraide dans le cadre des enquêtes, de façon à empêcher les entreprises de profiter des disparités entre juridictions. L'OCDE commence à revoir les règles fiscales fondamentales à la lumière des défis que représente la transformation numérique pour la politique budgétaire.

Réduction des disparités entre hommes et femmes. Il est possible de faire en sorte que tous les ménages aient accès à des services de garde et d'éducation des jeunes enfants abordables et de qualité. Une telle politique présenterait le double avantage d'améliorer les résultats et l'équité de l'éducation, et de faciliter la participation des femmes au marché du travail. En particulier, l'amélioration de ces services dans les régions les moins bien couvertes et en faveur des milieux défavorisés aurait un impact direct et simple sur l'éducation, et en définitive sur la productivité, tout en réduisant les inégalités. Plus généralement, le Mexique devrait réorienter ses dépenses en matière d'éducation vers les niveaux préprimaire, primaire et secondaire. Le pays devrait également s'efforcer d'accroître la capacité des établissements scolaires et de soutenir les enfants des milieux défavorisés, ainsi que de continuer à réduire le nombre élevé d'abandons scolaires et à développer l'enseignement supérieur public.

Lutte contre la discrimination des autochtones. Le Mexique ne peut obtenir de bons résultats sur le plan de la croissance inclusive s'il ne tient pas compte de la discrimination qui pèse systématiquement sur la population autochtone. Une approche territorialisée du développement, mise en œuvre en partenariat avec cette population, pourrait améliorer ces résultats et par conséquent ceux de la partie méridionale du Mexique. Cette stratégie pourrait inclure:

– le développement des statistiques sur la population autochtone pour mieux la connaître;

– l'amélioration de l'accès au financement et à l'éducation financière ;
– la possibilité donnée à cette population d'exploiter les terres.

Réduction des inégalités. Il faut aussi réduire la fracture numérique entre les personnes et les organisations, particulièrement dans les États du Sud-Est. Ces disparités déterminées par des facteurs comme l'âge, le sexe, le niveau d'instruction, le niveau de revenu ou la situation géographique doivent être prises en compte pour que l'inclusivité progresse et que la transformation numérique apporte la prospérité sociale. Il est en particulier nécessaire de combler le fossé numérique qui pénalise les petites et moyennes entreprises. Le Mexique devrait non seulement réaliser des investissements technologiques spécialement adaptés aux nouvelles entreprises de petite taille, mais aussi réduire les obstacles à la concurrence et faire en sorte que les cadres réglementaires renforcent la diffusion et l'utilisation des technologies numériques au profit de toutes les entreprises, afin de consolider l'environnement économique et d'offrir à tous des débouchés professionnels intéressants.

Redistribution sur le marché du travail. Le Mexique devrait promouvoir la diversité et l'inclusivité sur le lieu de travail (en supprimant toute discrimination, en particulier concernant les salaires versés aux femmes et aux membres des minorités) ainsi que le dialogue social et les institutions du marché du travail, qui peuvent contribuer à l'instauration générale de bonnes conditions de travail (sachant que celles-ci doivent néanmoins être différenciées en fonction des caractéristiques économiques fondamentales de chaque secteur). De façon plus générale, l'économie mexicaine ne doit négliger aucune des politiques qui facilitent la diffusion de l'innovation, le rattrapage de la productivité et le dynamisme des entreprises tout en optimisant la gestion des ressources (naturelles). Tout cela doit s'accompagner de stratégies de lutte contre le travail informel. Il faudrait atténuer progressivement la segmentation de l'offre de services sociaux en fonction de la situation sur le marché du travail et renforcer les avantages liés à la formalisation. La baisse des coûts élevés et peu prévisibles de licenciement des travailleurs et la mise en place d'un dispositif d'assurance chômage réduiraient les contre-incitations à la création d'emplois formels, tout en couvrant mieux les coûts personnels de la perte d'emploi. L'application de telles mesures serait susceptible d'être améliorée par une plus grande intégration et coopération des administrations fiscale et de sécurité sociale. Les cotisations de sécurité sociale des travailleurs peu qualifiés pourraient être abaissées. Le Mexique devrait

soutenir le dynamisme des entreprises ainsi que les marchés du travail inclusifs et contribuer à stimuler l'emploi. Pour ce faire, il faudrait que soit appliquée une stratégie générale en faveur de la productivité et de l'inclusivité consistant à renforcer les incitations à la formalisation de l'emploi et des entreprises, à revoir les réglementations afin de stimuler la concurrence, à développer les infrastructures, à améliorer les résultats scolaires, à accroître encore les échanges et la participation aux chaînes de valeur mondiales et à renforcer le rôle de redistribution de la politique budgétaire.

Renforcement des institutions et de l'État de droit. L'amélioration de la qualité des institutions et de l'État de droit, principalement aux niveaux étatique et municipal dans la région du Sud-Est, aura des effets tangibles sur les progrès accomplis dans ce sens. La gouvernance doit restaurer la confiance. Il faudrait que se mettent en place des initiatives qui aillent en ce sens et qui visent à promouvoir une réaffectation de la main-d'œuvre et des capitaux dans toute l'économie, en réduisant la charge administrative pesant sur les start-up, en facilitant le passage d'un emploi à un autre et en améliorant l'efficience des régimes de faillite. Ces initiatives renforceraient la croissance de la productivité et aideraient toutes les régions du pays à remédier aux disparités observées.

Il est ainsi nécessaire que le Mexique change de modèle de croissance et développe un État responsabilisant, qui affiche sa conviction et se donne les moyens de lutter contre les inégalités, qui investit dans les personnes et les régions laissées de côté. Mais, dans cette optique, il lui faut trouver les ressources nécessaires. Augmenter les prélèvements permettra d'aider les régions (en particulier les plus démunies, comme les États du Sud) et les personnes défavorisées, et de déployer de meilleurs réseaux de protection sociale. Les politiques envisageables en ce sens pourraient consister à réformer le système actuel de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en abaissant le taux supérieur et en relevant le taux inférieur, tout en procédant à une évaluation générale des déterminants du niveau élevé et persistant de l'économie informelle et en réduisant ou en supprimant les généreuses déductions et exemptions qui rétrécissent substantiellement l'assiette de l'impôt sur le revenu. Augmenter les prélèvements suppose aussi davantage de dépenses stratégiques, pour éliminer la corruption et renforcer les capacités institutionnelles, en particulier au niveau de l'État, ce qui peut contraindre à accroître les ressources humaines et financières dont a besoin l'administration fiscale.

Principes directeurs pour ces politiques de croissance inclusive

Souvent, la question du comment est plus épineuse que la question du quoi, en particulier parce qu'elle touche à des problèmes d'économie politique et à d'autres spécificités du pays telles que l'aspiration des citoyens à la sécurité et à la protection. C'est pourquoi la création d'un cadre permettant aux politiques de satisfaire les attentes des citoyens passe par la mise en place d'une large coalition avec le secteur privé et les acteurs internationaux concernés – par exemple, pour s'attaquer aux questions transfrontalières dans le cadre d'une gouvernance internationale en participant à des forums multilatéraux comme le G7, le G20 et la Coopération économique des pays d'Asie-Pacifique.

Globalement, l'action à mener peut être renforcée selon deux axes. D'abord en tentant de répondre aux demandes des citoyens. Le sentiment que la situation économique s'aggrave et que les pouvoirs publics ne parviennent pas à protéger les citoyens est plus répandu que ce que les inégalités constatées tendraient à montrer. Ensuite en essayant d'élaborer des programmes de croissance inclusive avec tout l'éventail des acteurs concernés. Cela exige un renforcement de la coopération internationale et une volonté sans faille des entreprises de s'engager à réduire les inégalités et à offrir les mêmes chances à tous. Le secteur privé a un rôle important à jouer dans la réalisation d'une croissance inclusive. L'initiative de l'OCDE « Business for Inclusive Growth », née en 2018 et à laquelle plusieurs entreprises mexicaines ont adhéré, tisse un réseau d'entreprises pour analyser les leviers de croissance inclusive publics et privés complémentaires à travers les actions suivantes :

– promouvoir l'égalité des chances (programmes de formation et d'amélioration des compétences à l'intention des groupes défavorisés) ;

– offrir la possibilité d'occuper un « bon emploi » (salaires décents, juste compensation, fin des contrats « zéro heure », programmes d'embauche visant à employer des travailleurs appartenant à des groupes vulnérables) ;

– éliminer les inégalités entre les sexes, promouvoir la diversité et l'inclusivité (instauration d'un congé parental rémunéré, lutte contre les préjugés conscients et inconscients en matière de recrutement, promotion de la diversité au sein des conseils d'administration et des directions, développement de programmes de gestion des talents pour aider les femmes) ;

– réduire les inégalités territoriales (mise en place de mesures relatives au travail à distance, pratique de l'externalisation au profit des communautés éloignées et de la durabilité de la chaîne d'approvisionnement, investissement dans des programmes de santé et de bien-être pour les communautés, renforcement de l'accès aux biens et services).

RÉSUMÉ

Malgré de nombreuses tentatives visant à mettre en œuvre des programmes et des réformes de politique publique, le Mexique présente toujours de hauts niveaux de pauvreté et d'inégalités. Le pays se caractérise par de grandes disparités régionales entre le Nord et le Sud, que viennent aggraver des facteurs tels que la proximité ou l'éloignement des marchés commerciaux, les infrastructures et capacités logistiques, l'éducation et le développement du numérique, ou encore les discriminations. Ces fractures importantes doivent être combattues par une stratégie de croissance inclusive, dont les principes directeurs – la redistribution en aval et sur le marché, l'égalité des genres et des populations en termes de chances et d'opportunités, ainsi que la confiance entre les gouvernements, les acteurs et les citoyens – exigent que l'État se dote des capacités financières et des compétences adéquates.

Arnaud Martin

L'expérience zapatiste et la question indigène au Mexique

Le 1er janvier 1994 devait être un jour historique pour le Mexique, avec l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain, conclu avec les États-Unis et le Canada (ALENA). Il le fut, mais par un événement aussi invraisemblable qu'inattendu : l'attaque des cinq plus grandes villes de l'État du Chiapas, l'État le plus pauvre, le moins peuplé et le plus reculé de la Fédération, à l'extrémité sud du pays, par des rebelles mal équipés et mal préparés composant l'Armée zapatiste de libération nationale (EZLN), une organisation révolutionnaire créée le 17 novembre 1983 par d'anciens membres de mouvements issus de la révolte universitaire de 1968. Ainsi faisait irruption, sur la scène politique mexicaine, une gauche radicale qui se proclamait « zapatiste », se considérant comme héritière du révolutionnaire mexicain Emiliano Zapata. Des centaines d'indigènes descendirent des montagnes, occupèrent les édifices publics, ouvrirent les portes des prisons, affichèrent partout la première déclaration de la forêt Lacandon, avant de se replier dans les forêts des hautes terres et d'opposer à l'armée mexicaine une résistance qui conduisit l'État à décréter un cessez-le-feu unilatéral après douze jours de combat et à ouvrir des négociations le 17 janvier. Entre-temps, le président Carlos Salinas avait limogé le ministre de l'Intérieur et nommé son plus proche collaborateur, Manuel Camacho, à la tête d'une Commission pour la paix et la réconciliation au Chiapas.

En quelques jours, les néozapatistes[1] étaient parvenus à leurs fins : forcer le pouvoir à ouvrir des négociations en vue d'obtenir une amélioration

1. Nous préférons parler de « néozapatisme » pour éviter toute confusion avec le « zapatisme » historique de la révolution mexicaine.

des conditions de vie des indigènes chiapanèques, lesquels représentent 22 % des habitants du Chiapas, mais moins de 1 % de la population mexicaine, et sont de très loin les Mexicains les plus pauvres du plus pauvre État du Mexique[2].

Cependant, le néozapatisme ne se résume ni à un soulèvement armé éphémère, ni à une idéologie ou à une doctrine, ni même à la défense de la cause indigène, à laquelle on l'assimile souvent. On doit davantage le définir comme une expérience de transformation sociale qui a pris la forme d'une gestion autonome de certaines zones du Chiapas par le biais de structures administratives parallèles à celles de l'État. À partir de la défense de revendications indigènes, il a démontré qu'il était possible de mettre en place une politique alternative au néolibéralisme, rendu responsable de la misère des peuples indigènes. À l'origine mouvement révolutionnaire qui a épousé le combat pour le respect des droits des peuples indigènes du Chiapas, le néozapatisme est ainsi devenu un modèle altermondialiste, revenant à ses origines anticapitalistes et à l'inspiration sociale des premiers défenseurs de la cause indigène.

Une prise en compte ambiguë de la cause indigène

Le néozapatisme a toujours entretenu le doute sur sa véritable nature. Organisation révolutionnaire ou mouvement indigène, l'ambiguïté n'a jamais été levée, voire a été habilement entretenue[3]. Semblant hésiter entre la rébellion contre le pouvoir central et la défense des droits indigènes, sans que la première soit forcément motivée par la seconde, le néozapatisme ne s'est jamais départi d'un caractère révolutionnaire en contradiction avec les aspirations des populations indigènes, même si son projet principal était moins la conquête du pouvoir que la mise en œuvre d'un projet altermondialiste.

Le néozapatisme est un mouvement révolutionnaire

Au regard de ses origines et de ses premières manifestations, le néozapatisme présente certains traits d'une organisation révolutionnaire. L'EZLN est issue d'une autre formation, les Forces de libération nationale, lesquelles, créées en 1969 par des jeunes de Monterrey et intégrant les membres

2. 70 % des Chiapanèques vivent en dessous du seuil de pauvreté, et 20 % des indigènes du Chiapas n'ont aucun revenu monétaire.

3. Cf., par exemple, Jérôme Baschet, *L'Étincelle zapatiste. Insurrection indienne et résistance planétaire*, Paris, Denoël, 2002. Le sous-titre de cet ouvrage résume parfaitement cette ambiguïté.

d'une ancienne organisation dissoute, l'Armée insurgée mexicaine, n'avaient aucun lien avec le Chiapas et avec les peuples indigènes mais constituaient un authentique groupe révolutionnaire qui s'était fixé pour objectif de prendre le pouvoir par les armes. De même, au lendemain du soulèvement du 1er janvier 1994, la rhétorique révolutionnaire a dominé les communiqués officiels de l'EZLN. Invoquant l'article 39 de la Constitution, qui reconnaît au peuple « le droit inaliénable de modifier la forme de son gouvernement », l'EZLN a déclaré « la guerre à l'armée fédérale mexicaine, principal pilier de la dictature exercée par le parti au pouvoir », et a appelé à l'instauration d'un « gouvernement révolutionnaire »[4]. Cependant, au regard de la faiblesse des forces armées engagées, le but était avant tout de sortir de l'ombre et d'acquérir une nouvelle dimension sur la scène politique nationale, voire internationale.

Le ton révolutionnaire des premiers communiqués fit rapidement place à un discours plus modéré aux accents altermondialistes. Lorsque, le 13 janvier 2016, le sous-commandant Marcos[5] déclara : « Peut-être la nouvelle morale politique doit-elle se construire en marge du pouvoir, comme un contrepoids pour exercer un contrôle sur celui-ci et l'obliger à obéir[6] », il n'appela pas au renversement du gouvernement mexicain, mais à la constitution d'un contre-pouvoir allant dans le sens des aspirations des indigènes chiapanèques, même s'il revendiqua la succession d'Emiliano Zapata, privant le gouvernement mexicain du monopole de la référence à ce mythe national[7], et qu'il se déclara favorable à la révolution et à des changements politiques radicaux. C'est d'ailleurs le sens de la déclaration qu'il avait faite le 12 janvier 1994 : « Nous ne pouvons pas et ne voulons pas imposer nos idées par la force des armes

4. Cf. Bertrand de La Grange et Maïté Rico, *Sous-commandant Marcos. La géniale imposture*, Paris, Plan-Ifrane, 1998, p. 22.

5. Rafael Sebastián Guillén Vicente, dit sous-commandant Marcos, né en 1957 à Tampico, est un militant altermondialiste mexicain. Influencé par la théologie de la libération pendant sa scolarité au collège jésuite puis à l'institut culturel de Tampico, puis par Louis Althusser, Michel Foucault et Karl Marx durant ses études de philosophie et de lettres à l'université nationale autonome de Mexico (UNAM), il fit quelques séjours au Chiapas, dans les années 1980, pour participer à des projets sociaux et syndicaux, tout en donnant des conférences sur l'administration des entreprises et des enseignements à l'Université autonome métropolitaine (UAM), à Mexico. Au sein de cette dernière, il aurait fréquenté des professeurs révolutionnaires, avant de démissionner en 1984 pour rejoindre l'EZLN, dont il est devenu le chef en 1986 et le porte-parole en 1994. En mai 2014, il annonça qu'il quittait la direction de l'organisation révolutionnaire et qu'il prenait le nom de « sous-commandant Galeano », en hommage à un compagnon tué. En février 2016, le gouvernement mexicain abandonna les poursuites judiciaires engagées contre lui pour actes de rébellion et de terrorisme.

6. *La Jornada Semanal*, 14 janvier 1996.

7. *Ibid*.

à la société civile mexicaine, à l'inverse du gouvernement, qui impose son projet national par la force des armes. Nous ne nous opposerons pas au processus électoral en cours[8]. » Reléguant au second plan l'action armée, il pouvait affirmer : « Nous sommes la seule guérilla qui accorde plus d'importance au discours qu'aux coups de feu. »

Le déséquilibre des forces armées engagées n'autorisait aucune surenchère rhétorique ni ne laissait espérer une victoire militaire, et la faible organisation politique des indigènes chiapanèques ne permettait aucune propagation de la rébellion. Mais les néozapatistes pouvaient envisager l'implantation durable au Chiapas d'un foyer de rébellion pouvant servir de modèle à d'autres peuples indigènes, et affaiblir, voire déstabiliser, le pouvoir fédéral en le forçant à mener une guerre de basse intensité, impopulaire au niveau national et international. C'est en ce sens que l'on peut considérer le mouvement néozapatiste comme un mouvement révolutionnaire dont l'objectif politique est moins indigéniste qu'antinéolibéral.

Le néozapatisme est un mouvement antinéolibéral

Le mouvement néozapatiste a rapidement levé le voile sur son projet réel, plus large que la défense de la cause indigène au Chiapas, lequel vise, au niveau du Mexique, à fédérer les mouvements indigènes pour faire pression sur le pouvoir et, au niveau mondial, à remettre en cause le néolibéralisme.

Sur le plan national, l'EZLN n'a jamais été une organisation purement chiapanèque, ni même indigéniste. On peut en ce sens évoquer la première déclaration de la forêt Lacandon – qui appelait à la destitution du président Salinas –, la Convention nationale démocratique – qui, en août 1994, a réuni six mille délégués d'organisations représentant tous les secteurs de la gauche mexicaine –, ou encore la quatrième déclaration de la forêt Lacandon – qui annonça la création du Front zapatiste de libération nationale, lequel intégra plusieurs secteurs de la gauche mexicaine dont les motivations ne se limitaient pas à la défense de la cause des indigènes chiapanèques.

De même, « L'Autre Campagne », annoncée dans la sixième déclaration de la forêt Lacandon[9] et créée en 2005 pour soutenir l'action des néozapatistes, visait la reconstruction de la nation mexicaine à partir de

8. Cité par Alma Guillermoprieto, *La Guerre des ombres. Les racines de l'insurrection zapatiste au Chiapas*, Paris, Dagorno, 1995, p. 52.

9. « Sixième déclaration de la forêt Lacandone », EnlaceZapatista.EZLN.org.mx, 30 juin 2005.

la défense des plus humbles, sans faire clairement référence aux populations indigènes. Elle fut prolongée, durant l'été 2005, par sept rencontres au cours desquelles se constitua un réseau qui rassembla notamment des militants de partis antisystème, des syndicalistes et des membres d'organisations paysannes ou de groupes libertaires ou féministes. Enfin, en 2013 et 2014, l'EZLN fonda la « petite école zapatiste », qui devait permettre à des milliers de personnes de découvrir les réalisations concrètes de la gestion autonome du Chiapas lors de courts séjours dans les villages zapatistes. Ces initiatives avaient un point commun : l'expérimentation d'un nouveau modèle de société altermondialiste par le biais de la défense de la cause indigène.

En outre, les néozapatistes n'ont jamais souhaité enfermer leur action dans une dimension ethnique, et ont, au contraire, cherché à briser le mythe d'une société métissée qui aurait accordé aux indigènes leur juste place. Ils n'ont jamais opéré de séparation entre indigènes et non-indigènes. Ainsi, la marche de 2001, organisée en réaction au refus du gouvernement mexicain de réaliser une réforme constitutionnelle garantissant les droits indigènes, associait indigènes et non-indigènes, même si l'appellation qui lui a été donnée, la « Marche de ceux de la couleur de la terre », donnait une dimension ethnique, voire raciale, à l'événement.

Sur la scène internationale, l'action des néozapatistes s'est également caractérisée par la relégation au second plan de la cause indigène. Dès 1994, le néozapatisme a bénéficié d'une audience internationale qui lui était indispensable pour ne pas être étouffé et condamné au silence. Les comités de solidarité établis dans de nombreux pays lui ont assuré le soutien des opinions publiques. De même, de nombreux mouvements altermondialistes ont emprunté certains traits du néozapatisme, comme le mouvement des Indignés en Espagne, Occupy Wall Street aux États-Unis en septembre 2011, ou encore le mouvement français des « gilets jaunes » en 2018-2019[10]. Mais c'est surtout la dimension anticapitaliste et altermondialiste du néozapatisme qui a inspiré ce soutien international.

Le 6 janvier 1996, le sous-commandant Marcos annonça, dans la déclaration de La Realidad pour l'humanité et contre le néolibéralisme[11], l'organisation de la première Rencontre intercontinentale contre le néolibéralisme et pour l'humanité, qui s'est tenue dans la

10. Cf. « Le mouvement des gilets jaunes est-il zapatiste ? » (entretien audio avec Jérôme Baschet), Reporterre.net, 10 avril 2019.

11. « Première déclaration de La Realidad contre le néolibéralisme et pour l'humanité », LaVoieDuJaguar.net, 6 janvier 1996.

forêt Lacandon en août 1996 et à laquelle ont participé des délégations de mouvements communistes, des comités de soutien aux zapatistes, des mouvements autogestionnaires, paysans ou homosexuels provenant de quarante-deux pays, mais aussi des personnalités comme Eduardo Galeano, Alain Touraine, Danielle Mitterrand ou Gisèle Halimi, ainsi que des chefs guérilleros des années 1970, comme le Péruvien Hugo Blanco ou le Vénézuélien Douglas Bravo[12]. Au cours de cette rencontre, le sous-commandant Marcos a annoncé la mise en place d'un réseau de résistance intercontinental devant structurer la lutte contre le néolibéralisme. Cette rencontre internationale a apporté une forte impulsion aux mouvements altermondialistes, avant même les manifestations de Seattle en décembre 1999. Par la suite, six autres rencontres, ouvertement antinéolibérales, ont été organisées entre 1997 et 2015.

Dans le même sens, on peut citer la création, en décembre 2012, de La Sexta, un réseau mondial de luttes anticapitalistes formé par la fusion de L'Autre Campagne et de la Zezta Internazional, une structure rassemblant initialement les adhérents non mexicains de L'Autre Campagne.

Au regard des conditions de son émergence et de ses actions depuis 1994, le néozapatisme semble être essentiellement un mouvement anticapitaliste et altermondialiste qui a utilisé la défense de la cause indigène comme outil de mobilisation de la critique antinéolibérale autour d'un projet de gestion alternative. Le Chiapas est ainsi rapidement devenu un laboratoire où les idées néozapatistes ont fait l'objet de réalisations concrètes parvenant à améliorer les conditions de vie des indigènes chiapanèques.

Une défense effective de la cause indigène

Le néozapatisme a une dimension indigéniste et ne se résume pas à une simple instrumentalisation de la misère indigène à des fins politiques. Au-delà d'une critique du modèle néolibéral, auquel il reproche d'être responsable des inégalités socio-économiques et de la misère d'une partie de la population mexicaine, il a cherché à apporter une réponse à la colère des populations indigènes face à un gouvernement qui fait peu de cas de leur sort et a permis d'indéniables avancées en matière économique et sociale.

12. Cf. *Chroniques intergalactiques* EZLN. *Première rencontre intercontinentale pour l'humanité et contre le néolibéralisme*, Paris, Aviva Presse, 1997.

Une récupération de la cause indigène

Le développement du néozapatisme à partir du milieu des années 1990 a été favorisé par l'influence doctrinale de l'Église catholique et les effets pervers de la politique gouvernementale à l'égard des populations indigènes.

Dès les années 1960, l'Église catholique développa des programmes de soutien aux populations les plus défavorisées. Cette action, qui relevait à la fois de sa mission caritative et d'une volonté de freiner l'avancée du protestantisme, prit la forme d'une politique d'« inculturation de la foi » souhaitée par le concile Vatican II et d'un travail de terrain inspiré par la théologie de la libération[13]. Samuel Ruiz, évêque de San Cristóbal, bien connu pour son engagement en faveur de cette doctrine, joua un rôle essentiel, très influencé par la conférence épiscopale de Medellín de 1968, au cours de laquelle un message adressé par le pape Paul VI critiqua la violence institutionnalisée comme moyen de préserver la stabilité politique et rappela la mission de l'Église en faveur des pauvres[14]. En octobre 1974, pour commémorer la mémoire de Bartolomé de Las Casas, il organisa un congrès indigène qui réunit mille deux cent trente délégués du Chiapas ; celui-ci rendit possible une meilleure structuration de la contestation sociale chiapanèque en suscitant la création de plusieurs organisations indigènes, notamment l'Association rurale des intérêts collectifs-Union des syndicats, dont les membres les plus influents rejoignirent l'EZLN[15]. Ce congrès suivait de deux ans le décret de Luis Echeverría qui avait accordé aux Lacandon plus de six cent mille hectares de terres, ce qui impliquait l'expulsion des colons Tzeltales et Choles installés dans la forêt Lacandon depuis la fin des années 1940, provoquant de nombreux affrontements entre paysans indigènes et métis, la répression contre les organisations indigènes et la multiplication des expulsions et des assassinats[16].

En effet, les programmes de développement économique du Chiapas ont souvent été défavorables aux indigènes. Ainsi, dans les années 1940, une réforme agraire permit aux paysans de se voir distribuer des terres,

13. Cette démarche n'a pas été toujours bien perçue, notamment par une partie des Indiens attachés aux traditions et au catholicisme tridentin.

14. C'est d'ailleurs au cours de cette conférence que fut employée pour la première fois l'expression « théologie de la libération » par le père Gustavo Gutiérrez. Cf. Gustavo Gutiérrez, *Théologie de la libération*, Bruxelles, Lumen Vitae, 1974.

15. « ¿Qué importancia tuvo el primer congreso indígena "Fray Bartolomé de Las Casas" ? », Nasdat.com.

16. Cf. Antonio Garcia de León, *Chiapas : les comptes d'une rébellion*, Paris, Syllepse, 1995.

moins dans le but de lutter contre la misère que d'aider les riches propriétaires fonciers à développer l'élevage intensif, plus lucratif que l'exploitation d'haciendas par des paysans exploités. De même, la construction d'écoles et de dispensaires rapidement abandonnés relevait uniquement de la recherche par le Parti révolutionnaire institutionnel du soutien électoral des populations rurales.

Durant des décennies, le gouvernement mena une politique d'étouffement des populations indigènes au Chiapas qui passa par trois séries de mesures. Entre 1974 et 1984, il les concentra sur les hautes terres déjà très peuplées pour les isoler du reste de la population, constituant progressivement une vaste réserve indigène par le rachat des terres et des maisons des *Ladinos*[17] redistribuées ensuite aux indigènes, et il les fixa dans la région en confiant à des membres du Parti révolutionnaire institutionnel le soin de protéger leur culture et leurs traditions. Il appliqua

également une politique répressive, en renforçant la présence de la police et de l'armée aux limites des hautes terres, officiellement pour éviter une extension au Chiapas du conflit guatémaltèque par l'afflux de réfugiés, et en réformant le code pénal de 1990 pour redéfinir le délit d'atteinte à l'ordre public et aggraver les peines encourues en vue de prévenir toute rébellion. Enfin, il mit en œuvre une politique d'assistanat au détriment des activités productives, avec le programme de développement économique et social du Chiapas (1971-1976), le plan national des zones défavorisées et des groupes marginalisés (1977-1988) et le programme national de solidarité (1989).

Le gouvernement mexicain prit également une série de décisions qui, combinées, condamnèrent les indigènes chiapanèques à la précarité. En 1974, le président Echeverría signa un décret qui confiait à soixante-dix familles d'Indiens la gestion de la forêt Lacandon et interdisait aux colons tout nouveau défrichage pour gagner des terres sur la forêt. En novembre 1991, le président Salinas proposa au Congrès de réviser l'article 27 de la Constitution et de supprimer la « propriété sociale » octroyée aux communautés indigènes afin de permettre la création de fermes collectives, mettant fin à la redistribution de terres agricoles et permettant la vente des fermes communautaires, ce qui attira la convoitise de riches exploitants agricoles qui, depuis le décret de 1974, ne pouvaient plus s'étendre du fait de l'interdiction de défricher la forêt. Enfin, le gouvernement refusa d'accorder des subventions pour soutenir

17. En Amérique centrale, ce terme désigne les personnes dont la langue maternelle est l'espagnol et la culture hispanique, et éventuellement les métis et les Amérindiens assimilés.

le prix du café, dont le cours mondial s'était effondré en 1989, causant la ruine des petits cultivateurs du Chiapas, qui avaient pourtant été encouragés à se lancer dans cette production grâce à des prêts consentis par les pouvoirs publics, ou les condamnant à vivre sous la menace d'une perte de leurs terres en cas de mauvaises récoltes et d'impossibilité de rembourser leurs emprunts.

Une telle politique très défavorable aux populations indigènes ne pouvait que susciter un sentiment de révolte. Le mouvement néozapatiste n'eut ainsi aucun mal à diffuser un discours anticapitaliste radical aux accents altermondialistes. Cependant, on peut mettre à son crédit un ensemble de réalisations qui ont profondément transformé les conditions de vie des indigènes chiapanèques.

Une défense efficace de la cause indigène

Les réalisations des néozapatistes au Chiapas sont essentiellement le fruit de la mise en œuvre des revendications politiques et administratives, économiques et sociales, et culturelles exposées dans la déclaration du 1er mars 1994.

Sur le plan politique et administratif, les néozapatistes réclamaient l'organisation d'élections libres et la lutte contre la fraude électorale, la reconnaissance à l'EZLN du statut de force militaire permettant l'application du droit international, la libre administration du Chiapas, le droit à l'information, la destitution du gouverneur du Chiapas, l'abandon des poursuites contre les membres de l'EZLN, l'indépendance des commissions de défense des droits de l'homme, la création d'une Commission nationale pour la paix dans la justice et la dignité chargée de l'application des accords conclus entre l'EZLN et le gouvernement fédéral, la libération des prisonniers politiques et la fin des actions de l'armée et de la police.

Sur le plan économique et social, les néozapatistes demandaient l'accès de tous à l'électricité et la participation aux bénéfices de l'exploitation du pétrole, la révision de l'ALENA, une réforme agraire, la construction d'hôpitaux, l'installation de nouveaux médecins et un meilleur accès aux soins, la construction de logements et le développement d'infrastructures sportives et culturelles, la fin des discriminations, la reconnaissance du droit au travail et à un salaire minimum, l'annulation des dettes, la lutte contre la malnutrition, l'indemnisation des familles ayant subi des bombardements, l'acheminement de l'aide humanitaire aux victimes du conflit par des représentants des communautés autochtones et le respect des droits des femmes.

Enfin, les revendications culturelles comportaient la lutte contre l'analphabétisme, l'accès à l'éducation gratuite, la reconnaissance et l'enseignement des langues indigènes et le respect de la dignité des peuples et cultures et traditions autochtones.

Les néozapatistes ne réclamaient pas l'indépendance du Chiapas, les indigènes se sentant mexicains, mais seulement l'autonomie afin de s'affranchir d'institutions jugées incompétentes, malhonnêtes et indifférentes aux intérêts des indigènes. C'est dans cette logique qu'ils ont mis en place un système administratif parallèle aux institutions officielles.

En décembre 1994 ont été créées trente-huit municipalités autonomes, puis, en 1995, des régions autonomes, les Aguascalientes. Le 16 février 1996, les accords de San Andrés, signés par l'EZLN et le gouvernement mexicain, ont proclamé le droit à l'autonomie des zones constituant l'« habitat traditionnel » des indigènes, sous la forme de communautés (villages ou hameaux) ou de municipalités (communes) bénéficiant d'un droit d'association, ce qui conduisit à l'émergence d'une autonomie régionale confirmée les 8, 9 et 10 août 2003 à Oventik avec la création des « caracoles ». Ces accords prévoyaient également la mise en œuvre de programmes alternatifs en matière juridictionnelle, éducative et sanitaire, ce à quoi l'EZLN a ajouté des programmes de production agroécologique et de commercialisation alternative par des coopératives. Cinq « conseils de bon gouvernement », composés de délégués des municipalités autonomes zapatistes, ont été établis pour coordonner l'action des différentes communautés et répartir l'aide étrangère, corriger les déséquilibres de développement des municipalités, servir de médiateurs dans les conflits entre municipalités autonomes et entre celles-ci et les municipalités gouvernementales, mettre en place des projets productifs et représenter les communautés autonomes au niveau national et international ; ils sont placés sous le contrôle du Comité indigène révolutionnaire clandestin-Commandement général de l'EZLN, officiellement pour prévenir les risques de corruption, d'arbitraire et d'injustice.

Des résultats concrets ont rapidement été obtenus, dans les domaines de la santé publique (développement de la vaccination et de la médecine préventive, création de cinq cents maisons de santé communautaires, de trois hôpitaux et de douze cliniques communautaires ou municipales, et formation de plus d'un millier de professionnels de la santé), de l'éducation (création de deux cents écoles primaires et de huit établissements d'enseignement secondaire), de l'économie (création de trois entrepôts d'approvisionnement qui desservent des centaines de magasins communautaires, et de coopératives autonomes de caféiculture et d'artisanat) et

de la culture (création d'une maison d'édition et d'une station de radio). En revanche, les zapatistes ont souvent critiqué les coutumes ancestrales au nom des droits des femmes, des droits de l'homme et de la démocratie, et ont appelé les indigènes à accepter une évolution de leur culture.

L'apport des néozapatistes aux populations indigènes est indéniable. Même si la pauvreté n'a pas été éradiquée, les progrès sont sensibles et les néozapatistes y voient la preuve de l'efficacité de la politique alternative au libéralisme qu'ils prônent. Pour autant, les néozapatistes ne parviennent pas à tirer un profit politique, au niveau national, de leurs réalisations, et cela pour trois raisons.

D'abord, les indigènes adoptent un comportement opportuniste et accordent généralement leur soutien dans l'espoir que leurs conditions de vie s'en trouvent améliorées. Or l'administration officielle tend à privilégier les non-indigènes en échange de leur soutien au parti politique au pouvoir. De peur de voir les indigènes quitter les collectivités autonomes, l'EZLN leur demande donc de refuser les aides gouvernementales, mais elle se prive ainsi d'un soutien populaire fiable.

Ensuite, les néozapatistes se heurtent à l'indifférence de l'opinion publique mexicaine, les intérêts défendus pouvant être perçus comme très spécifiques à une partie de la population mexicaine qui a toujours fait l'objet de racisme : autant les indigènes du Chiapas se sentent mexicains, autant le reste de la population mexicaine se désintéresse de leur sort, voire les considère avec mépris.

Enfin, les néozapatistes entretiennent des rapports ambigus avec les partis politiques. Alors qu'ils se sont toujours opposés au Parti révolutionnaire institutionnel, ils ont soutenu une organisation politique issue d'une scission de ce dernier, le Parti de la révolution démocratique. Dans un second temps, ils ont refusé de soutenir ses candidats aux élections pour garder leur indépendance vis-à-vis des partis traditionnels. Enfin, ils ont fini par adopter un ton critique plus radical, en particulier au cours de la campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2006 et ils ont condamné le Parti de la révolution démocratique pour la corruption de certains de ses membres et les liens qu'il entretenait avec des acteurs économiques. De même, les néozapatistes n'ont jamais toléré le racisme anti-indigène dont fait preuve une partie de la classe politique mexicaine, d'où un ton souvent très critique à l'égard de celle-ci.

Paradoxalement, cette marginalisation relative du néozapatisme au Mexique pourrait profiter aux indigènes du Chiapas. Le modèle altermondialiste expérimenté au niveau local ayant permis une amélioration de leurs conditions de vie, le gouvernement n'aurait intérêt à

l'entraver que s'il risquait de se propager dans d'autres régions du pays et, à terme, de déstabiliser le système politique mexicain, ou de gêner la mise en œuvre de certains projets du gouvernement – par exemple, en matière de développement économique ou d'exploitation des ressources naturelles. Or la politique d'endiguement menée à travers la conduite d'une guerre de basse intensité permet au gouvernement d'éviter que les pratiques d'administration autonome inspirées par les néozapatistes ne prennent trop d'ampleur. C'est là le prix à payer pour que la cause indigène bénéficie de la poursuite de l'expérience zapatiste.

RÉSUMÉ

Même s'il est d'usage de l'associer à la cause indigène, le néozapatisme ne se résume pas à la défense de celle-ci. Mouvement révolutionnaire à l'origine, il a certes épousé le combat pour le respect des droits des peuples indigènes du Chiapas, mais son objectif principal est devenu la lutte contre le néolibéralisme dans la logique de la mouvance altermondialiste, ce dont ont profité les indigènes, qui ont vu leurs conditions de vie sensiblement améliorées par la mise en place de structures de gestion alternatives dans certaines régions du Chiapas.

Carolina Cerda-Guzman

LA LAÏCITÉ MEXICAINE

« Le Mexique possède […] la législation laïque la plus complète et la plus harmonique qui ait jamais été mise en vigueur jusqu'à ce jour[1]. » Ces propos tenus par Aristide Briand, dans son célèbre rapport de 1905, gardent-ils encore aujourd'hui une part de vérité ? Une telle assertion aurait de quoi surprendre tant la société mexicaine semble être marquée par une forte religiosité populaire. Le Mexique est, avec l'Argentine, le pays d'Amérique latine présentant le pourcentage le plus élevé de catholiques[2]. Plusieurs autres religions chrétiennes y sont également très présentes, tels que les témoins de Jéhovah, les adventistes du septième jour et l'Église de Jésus-Christ des saints des derniers jours, auxquelles s'ajoutent les cultes religieux syncrétiques, comme celui de la Santa Muerte ou les vénérations de Jesús Malverde, le protecteur des narcotrafiquants. Sans aller jusqu'à un pluralisme religieux[3], on peut considérer que le Mexique se caractérise actuellement par une diversité des religions, dont l'expression publique est de plus en plus visible.

Face à une société en apparence aussi peu sécularisée, comment est-il possible de qualifier le Mexique d'État laïque ? Pour le savoir, il importe de revenir sur la perception que l'on peut avoir de la sécularisation. Au Mexique, la sécularisation, c'est-à-dire le processus général au sein

1. Aristide Briand, *La Séparation des Églises et de l'État*, rapport fait au nom de la commission relative à la séparation des Églises et de l'État et à la dénonciation du Concordat chargée d'examiner le projet de loi et les diverses propositions de loi concernant la séparation des Églises et de l'État, Paris, Cornély, 1905, p. 212.

2. En 2010, la population catholique constituait 82,6 % de la population totale. Elle en représentait 70 % au Brésil, au Chili et au Venezuela, entre 55 et 73 % en Amérique centrale, à peine 50 % en Uruguay et à Cuba. Cf. Roberto Blancarte, « Droits sexuels, catholicisme, sécularisation et laïcité au Mexique », dans Florence Rochefort et Maria Eleonora Sanna (dir.), *Normes religieuses et genre. Mutations, résistances et reconfiguration (XIXe-XXIe siècle)*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 140.

3. En effet, les cultes non chrétiens restent encore très marginaux au Mexique.

d'une société par lequel les différentes sphères de la vie (l'économie, la politique, la culture, la science et l'éducation) gagnent de l'autonomie par rapport à la sphère religieuse[4], ne s'est pas traduite par un affaiblissement de l'emprise religieuse mais par une diversification religieuse[5], permettant de réduire l'hégémonie de l'Église catholique. Cette situation, très différente de celles qu'ont connues les sociétés européennes, conduit à interroger le modèle mexicain de la laïcité. Celle-ci est-elle comparable à la laïcité mise en place en France ? Il est vrai que le modèle français est souvent présenté comme archétypal, ce qui conduit à appréhender la laïcité avec une vision préformée. Cependant, il convient d'analyser chacune des expériences de laïcité menées par les États et d'en comprendre les ressorts internes : cette approche permet de souligner la diversité que recouvre le terme « laïcité » ainsi que son historicité. En effet, la tension présente au Mexique entre le rejet du rôle officiel des Églises et la forte effusion religieuse de la population a donné lieu à des manifestations très différentes de la laïcité. Tout d'abord, elle a provoqué l'instauration de règles particulièrement strictes vis-à-vis des Églises, donnant ainsi naissance à une laïcité très combative. Mais ces règles, du fait de la forte religiosité de la population, tendent de plus en plus à être contournées, ce qui remet en cause le modèle mexicain de laïcité tel qu'il avait été mis en œuvre jusqu'à présent.

Une laïcité revendiquée

Un monde sépare la Constitution mexicaine de 1824 et l'actuelle Constitution, édictée en 1917. Alors que l'article 3 de la Constitution de 1824 disposait que « la religion mexicaine est et sera perpétuellement la religion catholique, apostolique et romaine [et que] la nation la protège par des lois sages et justes et interdit l'exercice de toute autre religion », la Constitution de 1917 ne comprend pas moins de sept articles visant à garantir la séparation entre les Églises et l'État. Ainsi, le Mexique se distingue aujourd'hui par sa volonté d'afficher clairement son organisation laïque, notamment à travers l'établissement de dispositions particulièrement drastiques afin d'éviter toute immixtion des Églises dans le domaine politique.

4. *Ibid.*, p. 147.
5. Felipe Gaytán Alcalá, « La invención del espacio político en América Latina : laicidad y secularización en perspectiva », *Religião e sociedade*, 2018, vol. 38, n° 2, p. 120.

Une laïcité consacrée

Lors de l'indépendance du Mexique, les liens entre patrie et religion étaient fortement marqués. La religion, vue comme un ciment de l'identité nationale, a été installée initialement comme religion d'État. Cependant, à partir de la moitié du XIXe siècle, un conflit se fait jour entre le nouvel État mexicain et l'Église catholique, du fait de la volonté de la seconde de contrôler l'organisation du premier et de son refus d'accepter la pleine indépendance du pays vis-à-vis du Vatican. Pour autant, ce conflit ne naît pas d'un coup d'éclat constitutionnel. Afin d'écarter l'Église catholique des affaires civiles, l'État entame sa construction de la laïcité par une omission. La Constitution libérale de 1857 ne mentionne pas les traitements privilégiés dont bénéficie l'Église, contrairement à la Constitution précédente. Alors que cette absence de reconnaissance de l'Église catholique aurait pu être interprétée comme un laisser-faire, elle sera finalement considérée comme le premier acte fondateur de la séparation entre Églises et État[6], puisqu'elle conduira à une guerre, dite guerre de la Réforme ou guerre de Trois Ans (1857-1860), durant laquelle se radicalisent les positions entre conservateurs et libéraux. Cette guerre aboutit à l'adoption des lois de Réforme, qui visent à nationaliser les biens ecclésiastiques, à instaurer la séparation entre l'État et les Églises, à prendre le contrôle du registre civil (naissances et mariages) et des cimetières. Ces lois signent ainsi l'acte de naissance officiel de l'État laïque mexicain. Après le triomphe des armées mexicaines contre l'intervention française[7], cette laïcité ressortira encore renforcée, y compris sur le plan constitutionnel : le président Lerdo de Tejada décide ainsi, en 1873, d'intégrer les lois de Réforme dans la Constitution de 1857. Cet arsenal laïque se voit complété par d'autres réformes, qui prennent parfois une dimension anticléricale, comme en atteste la loi du 14 décembre 1874, dont l'article 4 supprime l'enseignement religieux dans les écoles et l'article 5 interdit le port, hors des églises et temples, de vêtements et d'insignes distinctifs tant aux ministres des cultes qu'aux fidèles, sous peine d'amende. La période suivante (1876-1911) se caractérise par un

6. Roberto Blancarte, « Definir la laicidad (desde una perspectiva mexicana) », *Revista internacional de filosofía política*, n° 24, 2004, p. 20.

7. À la suite de l'annonce du président Benito Juárez de suspendre le paiement de la dette extérieure nationale en 1861, une alliance de pays, menée par la France aux côtés de l'Espagne et du Royaume-Uni, lança une expédition au Mexique afin de récupérer l'argent prêté mais aussi, dans l'esprit de Napoléon III, d'y instaurer un régime plus favorable aux intérêts de la France. Cette expédition, marquée par de nombreuses batailles militaires, se solda par un retrait des troupes françaises en 1867 et par la restauration de la République au Mexique.

relatif retour au calme dans les relations entre Églises et État. Mais la révolution mexicaine marque le coup d'arrêt de cette politique car elle prendra, au sein de certains États de la Fédération (essentiellement dans le Nord du pays), un tournant clairement anticlérical[8]. Cette révolution donne naissance à la Constitution de 1917, qui entérine cette politique.

La Loi fondamentale, dans sa rédaction initiale, pose des limitations fortes : refus de toute reconnaissance juridique des Églises, interdiction pour celles-ci de posséder des biens, limitation du culte hors des lieux consacrés, etc. Il était clair que les constituants de 1917 avaient pour objectif de garantir le rejet de tout pouvoir religieux au sein de la société. Aujourd'hui, si le texte constitutionnel a connu des modifications qui viennent en partie atténuer l'anticléricalisme initial, il est indéniable que, du point de vue strictement positif, le caractère laïque de l'État est explicitement revendiqué et de manière encore plus forte que n'ont pu le faire les constitutions françaises. Dans sa version actuelle, la Constitution consacre le principe historique de séparation entre l'État et les Églises, et comprend cinq occurrences de l'adjectif « laïque » (art. 3, 40, 115 et 122). Depuis la révision qui a eu lieu en 2012, l'article 40 indique nettement que « la volonté du peuple mexicain est de constituer une république représentative, démocratique, laïque et fédérale ». Cette forme laïque de l'État est également imposée aux États fédérés, à travers l'article 115 ainsi que la loi sur les associations religieuses et le culte public de 1992[9].

Une laïcité combative

La laïcité mexicaine se caractérise non seulement par sa consécration ancienne et réitérée, mais aussi et surtout par la force des interdictions qui en découlent. Bien plus qu'une laïcité de façade, les textes juridiques mexicains mettent en place une laïcité de combat, visant véritablement à séparer le politique du religieux. Comme l'indique Roberto Blancarte, un des plus grands spécialistes de cette question au Mexique, la laïcité peut se résumer dans ce pays à une lutte pour établir les formes de la souveraineté : l'État ne doit pas prendre appui sur une légitimité émanant du religieux, « c'est pourquoi la laïcisation doit être plus radicale et plus complète[10] ». Pour ce faire, l'organisation laïque de l'État mexicain

8. Roberto Blancarte, « Laïcité au Mexique et en Amérique latine. Comparaisons », *Archives de sciences sociales des religions*, n° 146, 2009, p. 33.

9. *Journal officiel de la Fédération*, 15 juillet 1992, p. 38-44.

10. Roberto Blancarte, « Laïcité au Mexique et en Amérique latine… », art. cité, p. 31.

repose essentiellement sur deux piliers : une laïcisation forcenée de la politique et une laïcisation stricte de l'éducation.

L'un des traits principaux de la laïcité mexicaine est la volonté d'exclure non seulement toute immixtion des Églises dans la politique, mais encore toute expression religieuse de la part des responsables politiques. L'article 130 de la Constitution interdit ainsi aux ministres des cultes de détenir une quelconque charge publique – cette interdiction est expressément précisée pour les parlementaires (art. 55) et les candidats à l'élection présidentielle (art. 82). Cette volonté de séparation organique entre Églises et État se double d'une volonté de séparation matérielle entre religion et politique, car la Constitution défend aux ministres des cultes de se rassembler autour de buts politiques et de faire du prosélytisme en faveur ou à l'encontre d'un candidat, d'un parti ou d'une association politique. De même, il est interdit à toute personne (même s'il ne s'agit pas du ministre d'un culte) de commettre des actes publics d'expression religieuse à des fins politiques ou de propagande politique (art. 24). La Constitution va jusqu'à interdire à l'ensemble des formations politiques de se présenter sous un nom comprenant un mot ou un symbole lié à une religion. La loi déjà citée sur les associations religieuses et le culte public précise, quant à elle, que les autorités fédérales, locales et municipales ne peuvent assister de façon officielle à quelque acte religieux que ce soit. Sur le plan financier, le code électoral fédéral contraint les partis politiques à refuser toute aide économique, politique ou en matière de propagande venant de ministres des cultes ou d'associations et organisations religieuses.

Ces interdictions ont de multiples conséquences. Elles excluent notamment la possibilité d'accoler l'adjectif « chrétien » à toute formation politique. L'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne ou le Parti chrétien-démocrate de Jean-Frédéric Poisson en France seraient considérés comme inconstitutionnels au Mexique. Un manquement à de telles règles par un parti ou un candidat est susceptible de conduire à l'annulation d'une élection, comme cela fut le cas en 2007, lorsque le candidat qui remporta l'élection municipale de Yurécuaro vit sa victoire annulée par le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération pour avoir utilisé des images sacrées (saints et vierges) et effectué des actes de campagne dans des Églises[11]. Les contrevenants peuvent aussi être condamnés à des amendes ; Isidro Pastor Medrano, candidat à l'élection

11. Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération, 23 décembre 2007, SUP-JRC-604/2007.

au poste de gouverneur de l'État de Mexico, fut contraint en 2017 par le Tribunal électoral de l'État de Mexico de payer dans un délai de cinq jours une amende de 75 490 pesos mexicains (3 436 euros) pour avoir organisé une réunion politique visant à obtenir des signatures pour sa candidature dans une maison où étaient exposés des symboles religieux (crucifix, images et statuettes de la Vierge de Guadalupe, de saint Jude Thaddée et de saint François d'Assise)[12]. Par ailleurs, certains prêtres ont été condamnés pour avoir lu lors d'une messe un document envoyé par leur évêque dans lequel il demandait aux fidèles de méditer sur le candidat pour lequel ils allaient voter lors des élections à venir, en leur rappelant qu'en tant que catholiques ils devaient être en faveur du droit à la vie, mais sans pour autant mentionner directement le parti politique qui avait fait de cette assertion son thème de campagne[13]. Comme on peut donc le constater, les interdictions découlant du principe de laïcité sont sur le plan politique bien plus poussées au Mexique qu'en France.

Cette même rigueur se retrouvait initialement dans le domaine de l'éducation, même si les règles se sont assouplies avec le temps. Selon l'article 3 de la Constitution, l'éducation fournie par l'État doit être laïque et « totalement maintenue séparée de toute doctrine religieuse ». Dans sa version initiale, la Constitution se montrait encore plus radicale puisqu'elle interdisait à tout groupe religieux et à tout ministre d'un culte d'établir ou de diriger une école primaire. L'objectif étant de parvenir à une déchristianisation de l'école publique, l'enseignement, qu'il soit public ou privé, ne pouvait être de nature religieuse ou présenter un contenu religieux. Cependant, en 1993, l'article 3 fut révisé afin de permettre aux écoles privées d'enseigner une religion et aux associations religieuses de gérer des écoles et de participer au système éducatif.

Ainsi que le montrent ces quelques exemples, la laïcité au Mexique ne s'est pas exactement exprimée de la même façon que dans les autres États. Cette séparation rigoureuse entre religion et politique repose certes sur d'importantes règles juridiques, mais aussi sur un solide consensus social. Une enquête effectuée en 2016 indique en effet que 88 % des personnes sondées étaient favorables au maintien de l'interdiction pour les candidats à une élection d'avoir recours à des symboles religieux pour

12. Tribunal électoral de l'État de Mexico, 3 mai 2017, PES/56/2017. Cette sanction fut confirmée en appel par la chambre supérieure du Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération (7 juin 2017, SUP-JDC-307/2017).

13. Javier Saldaña Serrano, « Innecesarias y restrictivas las modificaciones constitucionales en materia de libertad religiosa en México (artículos 24 y 40) », *Revista mexicana de derecho constitucional*, n° 29, 2013, p. 306.

faire campagne et que 75 % refusaient que les religions puissent participer ouvertement à une campagne électorale[14]. Malgré ce soutien populaire, la laïcité mexicaine est aujourd'hui de plus en plus questionnée, tant du point de vue de la pratique que de celui des principes.

Une laïcité questionnée

Si l'adhésion au principe de laïcité est toujours aussi forte aujourd'hui, les faits mettent en lumière une multiplication des contournements des règles édictées, en particulier depuis la fin des années 1980. En outre, la laïcité apparaît de plus en plus défiée dans ses principes à travers de nouveaux outils juridiques, tel le recours au droit international des droits de l'homme.

Une laïcité éprouvée

Bien que les règles établies par la Constitution soient relativement strictes, certaines se sont faites plus permissives. Cet assouplissement a débuté vers 1987, lorsque les forces politiques ont proposé diverses réformes du texte constitutionnel. Ce mouvement fut d'abord défendu au sein du Parti révolutionnaire institutionnel, qui, voyant son soutien populaire se fragiliser, demanda l'appui de l'Église catholique pour renforcer sa légitimité et décida en 1991 de rétablir les relations diplomatiques avec le Vatican. Cette décision fut extrêmement importante puisque non seulement elle mettait un terme à une rupture vieille de cent trente-deux ans, mais surtout qu'elle émanait du Parti révolutionnaire institutionnel, qui jusqu'alors était considéré comme le parti-État le plus anticlérical d'Amérique centrale, attestant ainsi d'une reconfiguration des relations entre État et religion[15]. Puis l'assouplissement en question fut soutenu par le Parti d'action nationale. Situé dans la mouvance de la démocratie chrétienne, ce parti a permis un retour de l'influence de l'Église catholique dans le système politique. Cet infléchissement fut particulièrement marqué sous le sextennat de Vicente Fox, qui, juste avant d'entrer en fonctions, décida de s'incliner devant l'image de la Vierge de Guadalupe, la patronne du pays, brisant ainsi le devoir de réserve des présidents institué depuis 1857.

---

14. Enquête ENCREER/RIFREM de 2016, réalisée du 29 octobre au 30 novembre 2016 sur trois mille personnes, citée par Renée de la Torre, « Alianzas interreligiosas que retan la laicidad en México », *Rupturas*, vol. 9, n° 1, 2019, p. 171.

15. Jean-Pierre Bastian, « Pluralisation religieuse, pouvoir politique et société en Amérique latine », *Pouvoirs*, n° 98, 2001, p. 136.

Sur le plan constitutionnel, l'altération de la conception initiale de la laïcité s'est traduite par diverses révisions. La plus importante fut celle de 1992, qui autorisa le vote des ministres des cultes et leva l'interdiction pour les Églises d'avoir une personnalité juridique. Depuis cette révision, les associations religieuses sont considérées comme des personnes morales sans but lucratif et peuvent disposer d'un patrimoine propre, mais uniquement en vue d'accomplir leurs fonctions, les biens qui avaient été nationalisés restant des propriétés de la nation. S'il peut sembler que cette réforme constitutionnelle a dénaturé la laïcité mexicaine, elle a pu aussi paraître à l'origine du passage d'un pays anticlérical à un État laïque moderne[16], plus conforme aux modèles occidentaux en ce qu'elle permet une expression plus forte de la liberté religieuse. L'évolution de la laïcité s'est poursuivie à travers une réforme de 2013 touchant l'article 24 de la Constitution, qui a consacré le droit fondamental à la liberté religieuse. La révision ajouta à celle-ci deux autres libertés : la liberté des convictions éthiques et la liberté de conscience, afin d'accroître le champ des spiritualités protégées.

Dans les faits, l'immixtion du religieux dans le politique a fait son chemin. Ainsi, le Parti de la rencontre sociale, qui en 2015 s'est présenté à une élection au niveau national et se défend de toute idéologie religieuse, est souvent décrié pour ses liens avec les groupes évangéliques. Au sein de la coalition Juntos Haremos Historia (« ensemble nous ferons l'histoire »), il est parvenu à faire alliance avec le parti d'Andrés Manuel López Obrador, le candidat victorieux de l'élection présidentielle de juillet 2018. Depuis le début des années 2010, les instrumentalisations religieuses sont de plus en plus courantes au sein de la classe politique mexicaine. Par exemple, en juin 2013, la maire de Monterrey a offert les clés de la ville à Jésus de Nazareth après avoir déclaré : « Sans sa présence et son aide, nous ne pouvons obtenir de véritable succès. »

La multiplication de ce type de pratiques s'explique aussi par une inflexion de l'interprétation des juges, qui, depuis le milieu des années 2010, se montrent moins fermes vis-à-vis des manifestations religieuses, comme l'illustre une décision rendue en 2017 par le Conseil général de l'Institut national électoral[17]. La plainte déposée devant le Conseil concernait Aída Arregui Guerrero, députée de l'Assemblée constituante de la ville de Mexico issue du Parti de la rencontre sociale, qui deux ans auparavant était ministre du culte religieux au sein de la communauté

16. Renée de la Torre, « Alianzas interreligiosas… », art. cité, p. 163.
17. Conseil général de l'Institut national électoral, 26 janvier 2017, INE/CG08/2017.

chrétienne Río Poderoso. Si, selon la loi sur les associations religieuses et le culte public, les ministres des cultes ne peuvent être élus, à moins qu'ils n'aient mis fin à leur ministère cinq ans au moins avant la date de l'élection, le Conseil a considéré que l'article en question ne s'appliquait qu'aux élections générales. Dans la mesure où il s'agissait ici d'élections pour une assemblée constituante et que le régime électoral spécifique et transitoire qui s'appliquait à ces élections ne comportait aucune indication de temps en la matière, le Conseil a jugé qu'il était seulement exigé que la fin du ministère ait eu lieu avant la présentation de la candidature. Ainsi, malgré l'existence de règles très contraignantes au départ, un certain nombre de réformes et d'interprétations juridiques ont assoupli en pratique le cadre constitutionnel et légal de la laïcité.

Une laïcité défiée

Outre ces aménagements, la laïcité mexicaine est défiée par l'absence de laïcité du droit produit par l'État. En effet, si la Constitution a permis de réduire l'emprise de l'Église catholique sur la société mexicaine, elle n'a pas conduit à un affaiblissement de la ferveur religieuse. Dès lors, de nouveaux défis se font jour au moment de trancher les questions de société dites sensibles. Dans l'enquête de 2016 précédemment citée, 60 % des sondés se disent favorables à ce que des valeurs ou des contenus religieux soient enseignés dans les écoles publiques, et 62 % s'opposent à la dépénalisation de l'avortement, 65 % à la loi sur le mariage entre personnes de même sexe et 72 % à la loi permettant à des couples homosexuels de recourir à l'adoption[18]. La dépénalisation de l'avortement demeure la question de société la plus clivante. En mai 2007, l'Assemblée générale du District fédéral de la ville de Mexico a légalisé l'interruption volontaire de grossesse pendant les douze premières semaines de gestation. Toutefois, des recours juridiques ont été déposés pour remettre en cause la constitutionnalité de cette loi. Si finalement la Cour suprême l'a jugée en partie conforme à la Constitution[19], il convient de noter que cette action d'inconstitutionnalité a été déposée par la Commission nationale des droits de l'homme et le procureur général de la République. Ces recours attestent d'une résistance des organes de l'État face à cette mesure. Mais ce qui interpelle le plus, au regard du cadre restrictif de la laïcité au Mexique, est le fait que ces organes, notamment par le biais du représentant de la Commission,

18. Renée de la Torre, « Alianzas interreligiosas… », art. cité, p. 171.
19. Cour suprême de justice de la nation, 28 août 2008, 146/2007 et 147/2007.

aient avancé des arguments métaphysiques et religieux afin de faire constater l'inconstitutionnalité de cette mesure.

Aujourd'hui, la contestation semble se cristalliser principalement autour du droit des parents et tuteurs légaux à éduquer leurs enfants ou pupilles conformément à leurs croyances religieuses, tel que le reconnaissent les articles 18-4 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques et l'article 12-4 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Initialement, dans la révision de 2013 de l'article 24 de la Constitution, il avait été envisagé, sur proposition du Parti révolutionnaire institutionnel, d'inclure ce droit dans la liberté de religion, mais finalement, face à l'opposition des défenseurs de l'État laïque, cette idée fut abandonnée. Pour autant, la question ressurgit assez régulièrement. Actuellement, le droit de donner une éducation en fonction de ses convictions religieuses existe en théorie; dans les faits cependant, il n'est possible pour des parents ou tuteurs de le faire valoir uniquement s'ils ont les moyens d'envoyer leurs enfants ou pupilles dans des écoles privées. Selon certains auteurs, dans la mesure où ce droit se rattache au droit à l'éducation, il devrait être considéré comme un droit-créance de deuxième génération, contraignant l'État à proposer ce type d'éducation au sein des écoles publiques[20]. Devant l'absence de mesures prises par l'État en ce sens, ces auteurs arguent d'une discrimination pour motifs religieux, position qui d'ailleurs avait été soutenue par le représentant de la Commission nationale des droits de l'homme en 2005[21]. Cette question a d'autant plus d'importance du point de vue juridique qu'elle relève des normes internationales concernant les droits de l'homme, qui jusqu'alors n'avait pas réellement pris une place importante au sein des débats au Mexique, contrairement à ce qui a pu se passer dans d'autres pays latino-américains.

Depuis une décision de la Cour suprême de 2011[22], les droits de l'homme reconnus par les conventions internationales peuvent primer sur la Constitution s'ils garantissent une protection accrue par rapport à ceux que la Loi fondamentale consacre. Par le biais du droit à donner à ses enfants une éducation en fonction de convictions religieuses se pose alors une série de questions sur le contenu à donner à la laïcité mexicaine : celle-ci doit-elle être fondée sur l'expérience historique nationale ou sur des règles transnationales ? Le Mexique doit-il placer au

20. Cf., par exemple, Javier Saldaña Serrano, « Innecesarias y restrictivas las modificaciones constitucionales… », art. cité, p. 302.

21. Rodolfo Vázquez, « Laicidad, religión y deliberación pública », *Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho*, n° 31, 2008, p. 662.

22. Cour suprême de justice de la nation, 14 juillet 2011, 912/2010.

cœur de son identité constitutionnelle sa conception de la laïcité ? Bien que la laïcité mexicaine ait sa propre historicité et qu'elle présente des traits idiosyncratiques bien distincts de la laïcité française, on constate qu'elle se trouve confrontée aux mêmes problématiques, et il apparaît bien difficile de déterminer si cette conception historique de la laïcité aura cours encore longtemps.

RÉSUMÉ

Selon les histoires et contextes propres à chaque pays, la laïcité peut s'exprimer de multiples façons. Contrairement aux idées préconçues que l'on peut avoir sur le Mexique, la laïcité y est un principe revendiqué de manière très ancienne mais aussi radicale, notamment dans le domaine politique. Pour autant, cette conception de la laïcité se trouve aujourd'hui défiée par de multiples contournements des règles édictées et l'appel au respect des textes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Anaís Medeiros Passos

VIOLENCE, TRAFIC DE DROGUE ET SÉCURITÉ PUBLIQUE AU MEXIQUE

Le Mexique, comme beaucoup de pays d'Amérique latine, est confronté aux problèmes liés à la consolidation du mode légitime de la violence. Au cours des XIXe et XXe siècles, face aux mouvements de violence sur le territoire national, on assiste à un éclatement des entités qui assuraient la sécurité publique : les milices privées apportent leur appui au gouvernement central, rompant ainsi avec la traditionnelle distinction entre public et privé[1]. Ainsi, en dehors des forces armées, le pays ne dispose pas, actuellement, de policiers en nombre suffisant pour faire respecter l'ordre public[2]. Par ailleurs, la position stratégique du pays sur la route internationale du narcotrafic a favorisé, notamment à partir des années 1980, l'essor de la culture, du raffinement, de la vente et de la distribution de drogues illicites. Des groupes mafieux, dont beaucoup ont des connexions internationales, ont multiplié le nombre de ceux qui usent aujourd'hui de la violence.

Le présent travail tente d'analyser le phénomène contemporain de la violence au Mexique à travers deux prismes : le développement du commerce des drogues prohibées sur le territoire mexicain et la réponse que l'État apporte en vue d'enrayer ce phénomène[3].

1. C'est le cas des *Defensas rurales*, groupes de civils créés en 1861 par le président Benito Juárez et qui venaient en appui de l'armée dans les campagnes. Durant les décennies qui ont suivi la révolution mexicaine, leur effectif était plus important que celui de l'armée mexicaine.

2. Daniel M. Sabet, *Police Reform in Mexico : Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 2012.

3. Il faut noter que le trafic de drogue n'est pas la seule cause des homicides au Mexique. La violence sociale, la violence politique et la violence domestique sont en effet des clés

Les origines du trafic de drogue

Le Mexique se trouve sur une des principales routes du narcotrafic des pays occidentaux. Si l'on considère la quantité de drogues interceptée sur le sol nord-américain, on s'aperçoit que 40 à 50 % de l'héroïne saisie vient du Mexique. Le pays est aussi un des principaux producteurs de méthamphétamines consommées aux États-Unis[4]. Non seulement lieu de transit des drogues en direction des États-Unis, du Canada, de l'Europe centrale ou occidentale, le Mexique est aussi un pays consommateur. L'enquête nationale sur les addictions parue en 2011 montrait ainsi que l'année précédente 1,5 % de la population mexicaine âgée de 12 à 65 ans avait consommé des stupéfiants. Cependant, ce taux, bien que supérieur à ce qu'il était auparavant, se situe bien en dessous de celui des États-Unis, qui, en 2015 par exemple, était de 17,80 %[5].

L'interdiction de la marijuana au Mexique date de 1920 et celle de l'opium de 1926. À cette époque, ceux qui consommaient ce type de drogue étaient considérés comme violents et atteints de folie. Les Chinois qui résidaient alors au Mexique après avoir été expulsés des États-Unis se servaient de membres de leur famille résidant encore dans des villes telles que Los Angeles pour faire acheminer leur consommation[6]. Au début du XXe siècle, le Mexique était certes un petit fournisseur de drogues, mais le trafic provenait toutefois de zones importantes, comme celles de Chihuahua, Durango et Sinaloa, ainsi que des États côtiers de Michoacán et de Guerrero.

À partir du début des années 1980, la lutte contre la drogue se militarise de plus en plus pour faire face à l'augmentation de la mortalité due aux agissements des groupes de narcotrafiquants. Au départ, le principal objectif de l'intervention des militaires mexicains est d'éradiquer les plantations cultivées par les paysans – et non par les cartels[7]. Ceux que l'on appelle alors les « empoisonneurs de la société » ne possédant pas la même force de frappe ni la même capacité d'organisation que les narcotrafiquants que l'on connaît aujourd'hui, il s'agit surtout de s'attaquer à

---

fondamentales pour comprendre l'insécurité qui règne au sein du pays. Pour autant, ces types de violence ne seront pas abordés ici.

4. US Department of Justice, Drug Enforcement Administration, *National Drug Threat Assessment Summary*, octobre 2015, p. 27 et 49 ; disponible sur DEA.gov.

5. « National Survey of Drug Use and Health, 2015-2017 », DrugAbuse.gov.

6. Luís Astorga, « Drug Trafficking in Mexico : A First General Assessment », *Unesco Discussion Paper n° 36*, 1999, p. 1-24.

7. Roderic Ai Camp, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Westport (Conn.), Praeger Security International, 2005, p. 100.

la culture et au raffinage de la drogue. Certaines preuves historiques, qui datent de 1938, montrent ainsi que des champs de pavot ont été détruits par des soldats de l'armée mexicaine dans l'État de Sonora[8]. Ce sera bien des années plus tard qu'aura lieu la première offensive militaire de grande envergure, sous la pression du gouvernement nord-américain qui se heurte au sérieux problème de la consommation excessive d'opium par les anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale. Il est important de noter que l'augmentation de la production mexicaine de marijuana et d'héroïne après-guerre est à rapprocher de la suppression des traditionnelles routes de l'héroïne, qui passaient par la France et plus particulièrement Marseille[9].

En 1948 débute ce qu'on a appelé la « Grande Campagne », dont l'objectif est de détruire toutes les plantations de pavot du Mexique. La nouveauté n'est pas seulement la pérennisation des opérations d'éradication des drogues par les forces armées, qui agissent quatre à six mois par an, mais leur extension au-delà du « triangle d'or » (Chihuahua, Durango et Sinaloa) et jusqu'aux territoires de la Basse-Californie, du Guanajuato, du Jalisco, de Morelos, du Sonora et du Yucatán. Petit à petit, la responsabilité de la coordination en matière de politique de lutte contre les drogues passe du secrétariat à la Santé à la Direction fédérale de la sécurité et au procureur général de la République[10]. Cependant, la lutte contre la production et le narcotrafic n'est pas la priorité de l'armée mexicaine : entre 1948 et 1954, alors que près de trois mille huit cents soldats sont chargés de la prévention de la fièvre aphteuse, seulement quatre cents sont détachés pour venir en aide aux forces de police[11].

Dans les années 1970, une action militaire de grande envergure se déroule dans le triangle d'or. De 1975 à 1978, l'opération « Condor » est constituée d'un contingent d'environ dix mille soldats qui ont pour mission de détruire les plantations de pavot et de marijuana. Sous la pression des autorités nord-américaines, des défoliants chimiques sont alors utilisés. Les troupes sont placées sous le commandement du général José Hernández Toledo, connu pour avoir participé au massacre des étudiants de Tlatelolco, le 2 octobre 1968 – soit dix jours avant la célébration des Jeux olympiques de Mexico –, alors qu'une grande

8. Luís Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Mexico, Tusquets, 2007, p. 57.

9. María Celia Toro, *Mexico's War on Drugs : Causes and Consequences*, Boulder (Colo.)-Londres, Lynne Rienner, 1995, p. 11.

10. Luís Astorga, *Seguridad, traficantes y militares*, *op. cit.*

11. María Celia Toro, *Mexico's War on Drugs*, *op. cit.*, p. 13-14.

manifestation contre le gouvernement fédéral et pour la libération des prisonniers politiques agitait le pays, au cours de laquelle il y eut un millier de morts et de disparus. En janvier 1977, le procureur général de la République, Oscar Flores Sánchez, assure devant un auditoire nord-américain : « [L'objectif est] l'élimination totale des plantations de pavot et, à cette fin, une coopération maximum avec les États-Unis et les autres pays est nécessaire[12]. » Malgré cette promesse, cette politique a pour conséquence indirecte de déplacer une partie des trafiquants de drogue dans la région de Guadalajara, ceux-ci transférant ainsi leur organisation et leur expertise au sein du marché des stupéfiants déjà en place dans l'État de Jalisco[13].

La capitale de cet État offrait le « scénario parfait » pour le développement du trafic de drogue[14]. Les agents de la Direction fédérale de la sécurité étaient en effet auparavant impliqués dans la lutte contre la violence illégale et la corruption, ce qui les amena à faire office de lien entre les nouveaux trafiquants et les entreprises influentes de la ville : la structure de la bureaucratie associée à la répression politique permet le développement d'une organisation très complexe du trafic de stupéfiants.

L'enjeu représenté par cette opération est important dans la mesure où la vente d'opium constitue une source de revenus conséquente pour les cultivateurs de substances illicites, qui sont contraints, lorsqu'ils en sont privés, d'immigrer dans les villes. Et les coûts engendrés par la mise en œuvre de l'opération sont si élevés que le mot de guerre est employé[15]. Tortures, détentions illégales, disparitions de paysans, mais aussi vols d'effets personnels appartenant à des touristes nord-américains lors de fouilles de véhicules dans l'État de Basse-Californie, sont consignés dans les archives ouvertes du secrétariat à la Défense nationale.

Parallèlement à cette opération, aux États-Unis, la lutte de la DEA (Drug Enforcement Administration) contre les cartels colombiens a comme conséquence le remplacement du couloir de Floride par celui du Pacifique. En 1991, un tiers de la marijuana et de la cocaïne entrant dans le pays vient du Mexique, qui se substitue à la Colombie sur la route internationale du

12. Richard Craig, « Operation Condor : Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, n° 3, 1980, p. 351.

13. Luís Astorga, « Drug Trafficking in Mexico », art. cité, p. 7-8 ; Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotrafico en México*, Mexico, Aguilar, 2013, p. 121.

14. María Teresa Martínez Trujillo, *Businessmen and Protection Mechanisms within the Criminal Environment of Guadalajara : The Case of Guadalajara* (thèse), CERI-Sciences Po, 2019, chap. 2.

15. Mary Jo McConahay, « Mexico's War on Poppies—and Peasants », *New Times*, 3 septembre 1976.

narcotrafic[16]. Au-delà de ce changement stratégique sur le plan géographique, les trafiquants mexicains modifient peu à peu leur mode opératoire. Jusqu'au début des années 1990, la majorité d'entre eux se trouve placée sous la protection du cartel de Guadalajara, dont font partie Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca Carrillo (Don Neto) et Rafael Caro Quintero. On parle souvent de cette période, et notamment de celle de Caro Quintero, comme d'une période de paix relative. Toutefois, la pratique de la violence par ce narcotrafiquant n'est pas à minimiser, si l'on considère, par exemple, le nombre de paysans qui travaillaient dans des conditions déplorables au sein de son ranch « El Búfalo ».

Le trafic de drogue entre les années 1950 et la fin des années 1970 est aux mains de personnalités locales, tels que les gouverneurs et les maires[17]. La thèse selon laquelle seraient alors noués des liens avec la politique doit donc être prise en considération : le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) avait les moyens de subordonner le narcotrafic, ce qui aurait amoindri le niveau de violence[18].

Au cours des années 1980, la perte de l'hégémonie politique du PRI au niveau fédéral comme au niveau local aurait rendu moins évident pour les leaders des États de tirer profit du trafic de drogue. Cette théorie est critiquée *a posteriori* par certains chercheurs, notamment du fait que le PRI n'avait alors plus de liens forts avec le trafic de drogue[19]. Quoi qu'il en soit, le lien entre alternance politique et narcotrafic constitue un élément clé pour comprendre la violence qui gangrène le pays au XXIe siècle. Plus précisément, en 2000, l'élection à la présidence de la République d'un candidat de l'opposition issu du Parti d'action nationale augmente considérablement le nombre de responsables politiques avec lesquels il est nécessaire d'établir une relation, ce qui permet, en parallèle, la consolidation des réseaux criminels internationaux sur le territoire mexicain.

2000-2019 : LE CYCLE ACTUEL DE LA VIOLENCE

Le début des années 2000 se caractérise par l'augmentation du niveau de violence et par la segmentation du milieu du crime organisé. Les

16. Luís Astorga et David Shirk, « Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the US-Mexican Context » (document de travail), mai 2010, p. 1-29 ; disponible sur eScholarship.org.

17. María Teresa Martínez Trujillo, *Businessmen and Protection Mechanisms…*, *op. cit.*, chap. 2.

18. Luís Astorga, *Drogas sin fronteras*, Mexico, Debolsillo, 2015.

19. Fernando Escalante Gonzalbo, « Homicidios 2008-2009 : la muerte tiene permiso », Nexos.com.mx, 1er janvier 2011.

principaux cartels mexicains se renforcent, comme ceux de Sinaloa, de Tijuana (connu aussi sous le nom d'organisation des frères Arellano Félix), du Golfe, de Juárez, mais aussi les cartels Los Zetas et Beltrán Leyva, ainsi que la famille du Michoacán. Dans la mesure où ces groupes de narcotrafiquants se consolident, des rivalités éclatent pour le contrôle des bateaux, des routes de transit et des points d'entrée aux États-Unis[20]. Dans l'État de Basse-Californie, après les attentats du 11-Septembre, le contrôle de la frontière entre les États-Unis et le Mexique est renforcé. En réaction à cette mesure, l'organisation des frères Arellano Félix, qui opère sur la zone et exige le paiement d'une taxe à ceux qui font transiter en direction des États-Unis, se spécialise dans les enlèvements et le racket[21].

Le taux d'homicides au Mexique, en dépit de cette évolution, diminue au niveau fédéral entre 1990 et 2007. En 1992, il a atteint un record de dix-neuf homicides pour cent mille habitants avant, en 2007, de retomber à huit[22]. Cependant, sur la même période, on note des différences en fonction du territoire concerné. Les villes qui comptent plus de cinquante mille résidents à la frontière sud du pays, ainsi que dans les États de Guerrero, de Michoacán, de Chihuahua et de Durango, présentent en effet des taux d'homicides supérieurs à la moyenne nationale.

Après avoir été élu de justesse en juillet 2006, le président Felipe Calderón annonce la mise en place d'une série d'opérations militaires dans les États où les narcotrafiquants sont très implantés (Chihuahua, Nuevo León, Guerrero, Tamaulipas, Michoacán et Basse-Californie). Entre 2006 et 2009, le secrétariat à la Défense nationale mobilise près de quarante-cinq mille militaires par mois – ce qui correspond environ à un cinquième de l'effectif militaire à l'arrivée au pouvoir de Felipe Calderón[23]. Les résultats de cette vaste campagne militaire incitent à la réflexion. Certaines localités connurent, à court terme, une baisse du nombre de délits mais, à la fin de l'opération, celui-ci retrouva son niveau antérieur. Par ailleurs, il est certain que la police fédérale, les

20. Raúl Benítez Manaut, « Organized Crime as the Highest Threat to Mexican National Security and Democracy », dans Tony Payan, Kathleen Staudt et Z. Anthony Kruszewski (dir.), *A War that Can't be Won: Binational Perspectives on the War on Drugs*, Tucson (Ariz.), University of Arizona Press, 2013, p. 156.

21. Nathan P. Jones, *Mexico's Illicit Drug Networks and the State Reaction*, Washington (D. C.), Georgetown University Press, 2016.

22. Fernando Escalante Gonzalbo, « Homicidios 2008-2009 », art. cité.

23. Marcos Pablo Moloeznik, « Organized Crime, the Militarization of Public Security, and the Debate on the "New" Police Model in Mexico », *Trends in Organized Crime*, vol. 16, n° 2, 2013, p. 177-194.

municipalités et les États fédéraux ne disposaient pas des moyens nécessaires pour faire face au crime organisé, notamment dans les régions les plus éloignées de l'État de Mexico.

C'est le cas de la ville de Tijuana, en Basse-Californie, qui, auparavant, était aux mains des frères Arellano Félix. À partir de 2008, à la suite de luttes internes, des membres clés de l'organisation sont emprisonnés, ce qui favorise l'implantation d'un cartel rival, celui de Sinaloa. La politique mise en œuvre par la DEA, connue sous le nom de *kingpin strategy* (stratégie de décapitation), qui est reprise par la police fédérale mexicaine et par les forces armées, a pour conséquence indirecte, du fait de l'incarcération de plusieurs leaders, d'encourager la segmentation du milieu du crime organisé. En 2019, on trouve dans cette ville, au lieu d'un seul cartel, de petits groupes qui se disputent la mainmise sur la vente de drogues. S'y rencontrent aussi des noms bien connus comme ceux de Los Zetas, du cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG), du cartel de Sinaloa et des organisations issues de celui de Tijuana. En 2017, le nombre d'homicides établit un record depuis le début des années 1990 pour l'État de Basse-Californie, dépassant, avec mille cinq cent vingt-cinq morts, celui de 2009[24].

Sous la présidence de Felipe Calderón, on assiste à une violation des droits de l'homme parallèlement à un déploiement accru des forces militaires sur le territoire mexicain pour assurer l'ordre public. Cependant, en absence de tout contrôle, le renforcement de la participation de l'armée dans le maintien de la sécurité dans les prisons, lors des interpellations à domicile et de l'interrogatoire de suspects, se traduit par une augmentation du nombre d'abus et de mesures illégales entreprises par les policiers et les militaires. Selon un rapport adressé en avril 2014 à la Cour pénale internationale par la Commission mexicaine des droits humains, le nombre de plaintes déposées par des citoyens à l'encontre de membres des forces armées est passé de cent quatre-vingt-deux en 2006 à mille deux cent trente en 2008.

Entre 2001 et 2009, le gouvernement mexicain reconnaît que plus de vingt mille homicides sont dus à des affrontements entre organisations de narcotrafiquants. Le point culminant est atteint en 2008-2009, période où sont commis la moitié des homicides enregistrés. Les années 2008 et 2009 marquent ainsi une rupture avec la tendance à la baisse de la violence connue au cours des deux décennies précédentes[25]. Le taux

24. « Baja California en los primeros lugares de inseguridad », ZetaTijuana.com, 15 mai 2017.
25. Fernando Escalante Gonzalbo, « Homicidios 2008-2009 », art. cité.

d'homicides au niveau national a alors rejoint celui de 1991, augmentant de moitié en 2008 tout comme en 2009. La majorité de ces crimes est le fait de querelles internes entre les membres du crime organisé, mais il faut noter que plus de mille cent policiers et soldats sont tués en service entre 2006 et 2010[26].

Malgré les différentes mesures prises par le gouvernement mexicain, la violence reste un problème de grande envergure dans le pays. En 2016, après la Syrie, le conflit au Mexique a été le deuxième plus violent au monde, en nombre absolu d'assassinats[27]. En 2018, selon le secrétariat à la Sécurité publique et à la Protection citoyenne, trente-quatre mille homicides sont enregistrés, soit plus du double de ce qu'il en était en 2006. Cette situation s'explique en partie par l'émergence de nouvelles cellules criminelles. Le résultat de la politique visant à incarcérer les leaders des organisations criminelles mise en place par le gouvernement précédent ainsi que la division des cartels Los Caballeros Templarios et Los Zetas en groupes plus petits et moins organisés ont facilité l'ascension d'organisations rivales comme le CJNG, qui a profité de la vacance du pouvoir dans le Sud-Ouest et dans l'Est du pays pour s'y implanter. Entre 2012 et 2018, soit durant le mandat de Enrique Peña Nieto, issu du PRI, le nombre d'affrontements entre forces de police et membres du CJNG s'est ainsi accru de façon significative.

Depuis 2016, d'après un rapport publié en mai 2019 par la Commision mexicaine des droits humains, ce sont principalement les régions où œuvre le CJNG qui connaissent une augmentation de la violence, c'est-à-dire les États de Colima, de Nayarit, de Zacatecas et, plus récemment, la ville de Tijuana. Une manière différente de détruire les groupes criminels de narcotrafiquants a consisté à ouvrir le marché de la drogue à d'autres groupes[28]. À ces nouveaux groupes rivaux, il faut ajouter, dans différents États du territoire mexicain, le continuel affrontement entre les agents de l'État fédéral et les cellules criminelles issues de Los Zetas, de Beltran Leyva, de la famille du Michoacán, ainsi que des cartels de Juárez, de Tijuana et de Sinaloa.

Pour faire face à ces problèmes, le président Andres Manuel López Obrador, entré en fonction début décembre 2018, a annoncé la création

26. Luís Astorga et David Shirk, « Drug Trafficking Organizations… », art. cité, p. 1.

27. Commission mexicaine de défense et de promotion des droits humains, *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017 : ¿es un conflicto armado no internacional ?*, mai 2019.

28. Benjamin Lessing, « Logics of Violence in Criminal War », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, n° 8, 2015, p. 1486-1516.

d'une garde nationale, sorte de police de prévention qui s'inspire des carabiniers italiens et de la gendarmerie française[29]. Ce nouveau corps d'officiers, chargé de la prévention et de la lutte contre le crime organisé, sera constitué de militaires de la police fédérale, des forces armées et de la marine. Bien que le nouveau président ait promis, durant sa campagne électorale, de retirer des fonctions de l'armée le maintien de la sécurité publique, la mesure envisagée reflète une forme de continuité du paradigme de la militarisation dans l'élaboration des politiques publiques pour faire face à l'insécurité, alors que persiste la violence criminelle sur le territoire mexicain[30].

Traduit du portugais (Brésil) par Patricia Rey

29. « Qué es la Guardia Nacional, el polémico cuerpo militar de élite con el que AMLO pretende combatir la violencia en México », BBC.com, 17 janvier 2019.

30. Anaís Medeiros Passos et María Teresa Martínez Trujillo, « Militarización y multilateralización del policing : una mirada a Brasil y México », *Les Études du CERI*, n° 239-240, 2019, p. 79-90.

RÉSUMÉ

Cet article analyse le développement du niveau de complexité du trafic de drogue sur le territoire mexicain au cours des XX^e^ et XXI^e^ siècles, ainsi que la réponse que l'État apporte à ce problème. On constate qu'à partir de 1930 les forces armées ont été introduites par le gouvernement fédéral pour lutter contre la production de drogues, puis pour réprimer le narcotrafic. Il en résulte une évolution non linéaire de la violence criminelle, qui est aujourd'hui liée à une segmentation croissante du milieu du crime organisé, elle-même due à la « stratégie de décapitation » des organisations de narcotrafiquants.

Ana Laura Magaloni

JUSTICE INACCESSIBLE ET INÉGALITÉS SOCIALES AU MEXIQUE

Pour la plupart des Français, Florence Cassez incarne sans doute l'image du système judiciaire mexicain. La jeune Française, accusée en 2005 de faire partie d'une bande de kidnappeurs, fut condamnée à quatre-vingt-seize ans de prison par un tribunal de première instance, puis à soixante ans par une cour d'appel, pour enlèvement, délinquance organisée et port d'arme prohibée. Son procès a levé le voile sur un système qui fabrique des coupables et où l'enquête de police, l'accusation du procureur et le procès ont peu à voir avec leurs équivalents français. La justice révélée par l'affaire Cassez est une justice où les intérêts du président de la République en exercice et ceux de ses collaborateurs les plus proches ont plus d'influence sur les sentences des magistrats que les preuves apportées par le procureur. Une affaire qui souligne tous les questionnements en cours sur la justice mexicaine.

Comment le Mexique peut-il à la fois être la quinzième économie du monde selon la Banque mondiale et disposer d'une des pires justices de la planète ? En 2014, l'indice de l'État de droit du World Justice Project, qui porte sur quatre-vingt-dix-neuf pays, place sa justice civile à la 88e position et sa justice pénale à la 97e, soit l'antépénultième place. Si l'on compare le Mexique aux vingt-neuf pays dont le niveau de revenu est comparable, sa justice civile se trouve à la 27e place et sa justice pénale obtient la dernière place.

La qualité du système judiciaire mexicain est donc plus proche de celle de pays comme le Venezuela, le Pakistan ou le Bangladesh que de celle de l'Argentine, du Brésil ou du Chili. Pourquoi le Mexique est-il autant à la traîne en matière de justice ?

Ma thèse principale est la suivante : la structure et le fonctionnement de la justice mexicaine ont depuis toujours servi à préserver un ordre social vertical et porteur d'exclusion. Et ce, en partant du principe que l'activité des juges est déterminante pour structurer les relations de pouvoir entre les membres de la collectivité nationale ainsi qu'entre ces derniers et les autorités.

« Le pouvoir, signale Gessner, ce qui permet de gagner un conflit[1]. » Or une personne détient le pouvoir dans un procès dès lors que ses intérêts prévalent sur ceux de la partie adverse[2]. C'est pourquoi, en principe, les normes juridiques cherchent à déterminer de manière générale et abstraite quels sont les intérêts qui prévalent. Mais, quand il s'agit de formaliser un conflit au cours d'un procès, ces normes ne sont déjà plus très claires : l'argumentation juridique de l'accusation s'oppose à celle de la défense. Le système doit donc avoir pour but de déterminer quel est le droit qui régit le conflit, c'est-à-dire qui peut faire valoir ses droits face à l'autre partie. Dans cet esprit, les tribunaux construisent, par leurs sentences, dans une large mesure la structure de l'ordre social. Qu'une société devienne stratifiée et inégalitaire ou au contraire horizontale et égalitaire dépend en effet en grande partie des relations de pouvoir ainsi définies par la justice.

Dans le cas du Mexique, la verticalité et l'exclusion caractérisent clairement la structure sociale. En 2014 par exemple, selon Gerardo Esquivel Hernández, les 1 % les plus riches détenaient 21 % de la richesse nationale et les 10 % en possédaient 64 %[3] ; la même année, selon le Conseil national d'évaluation de la politique de développement social (Coneval), 46,2 % de la population vivait dans la pauvreté, et près de douze millions de personnes se trouvaient en situation d'extrême pauvreté. Les élites politiques et économiques profitent donc de la plupart des richesses du pays et de ses opportunités économiques, alors que beaucoup trop de Mexicains sont laissés pour compte, et ne disposent pas du revenu minimum vital.

Comment se construit un ordre social présentant une telle inégalité juridique et si peu de mobilité sociale ? L'absence de caractère impersonnel de la loi y contribue pour une large part, j'en suis convaincue. Qui es-tu ? Qui connais-tu ? Combien d'argent possèdes-tu ? Voilà les variables qui ont une influence significative sur l'accès à la justice mexicaine, son fonctionnement et ses résultats. Elles sont déterminantes dans la structure des relations de pouvoir entre les habitants du pays

1. Volkmar Gessner, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, Mexico, UNAM, 1986, p. 181.

2. *Ibid*., p. 182.

3. Gerardo Esquivel Hernández, « Desigualdad extrema en México : concentración del poder económico y político », OxfamMexico.org, juin 2015.

et entre ceux-ci et les autorités. Ce qui ne revient pas à dire, comme on l'affirme souvent, que ce système de justice ne fonctionne pas, ou qu'il est submergé. Au contraire : au Mexique, le système judiciaire permet de protéger et de maintenir les privilèges des élites économiques et politiques. Et c'est sans doute pour cette raison qu'il est si difficile de le réformer.

Deux conditions au moins doivent être réunies pour qu'un système de justice puisse garantir à ses citoyens un minimum d'égalité et donner à la loi un caractère impersonnel. En premier lieu, il est indispensable que la possibilité de faire valoir ses droits ne dépende pas des moyens économiques dont bénéficient les justiciables. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre des mesures politiques effectives afin de permettre aux groupes vulnérables et aux exclus d'accéder à la justice et de se défendre efficacement devant les tribunaux, face aux outrages ou aux abus de leurs concitoyens ou des autorités. En second lieu, le pouvoir judiciaire doit être suffisamment solide et indépendant pour faire en sorte que les élites politiques et économiques se soumettent à la loi : le choix d'un juge en vue de régler un conflit ne peut être motivé par le pouvoir, l'argent ou l'influence dont dispose l'une des deux parties. Dit autrement, les privilèges de classe ne doivent pas permettre de faire fi du caractère impersonnel de la loi. Ces deux conditions ne sont jamais vérifiées au Mexique.

Nous traiterons en priorité ici le premier de ces grands problèmes : le manque d'accès effectif à la justice pour une grande partie de la population. L'ampleur de ce problème est facile à mesurer et à diagnostiquer, et c'est ce que nous allons faire en analysant, d'un côté, la structure du système judiciaire mexicain et, de l'autre, la répartition des ressources budgétaires entre la justice locale et la justice fédérale. Pour autant, le second problème, le fait que la loi perde son caractère impersonnel devant les élites politiques et économiques, n'est pas moins important. Au contraire, au Mexique, tous les citoyens savent que l'indépendance et l'autonomie des juges, locaux comme fédéraux, ne sont pas garanties face à la pression politique, dès lors qu'une affaire porte sur de grosses sommes d'argent ou affecte directement les 1 % qui possèdent 21 % des richesses. L'affaire Cassez en est d'ailleurs un bon exemple. Le jeu de vases communicants entre le pouvoir politico-économique et la justice est permanent mais se déroule à portes fermées. Ce problème est donc pour sa part très difficile à diagnostiquer. Le système de vases communicants entre les juges, les responsables politiques et les milieux d'affaires constitue, c'est là mon hypothèse, le frein le plus important à la transformation profonde du système judiciaire mexicain.

La justice représente un premier lieu d'égalité sociale, qui doit garantir qu'en cas de conflit ni le pouvoir, ni l'argent, ni l'influence d'une des

parties n'entrent en ligne de compte. Il faut aussi que l'ensemble des citoyens puissent y défendre leurs droits et leur patrimoine. La loi est censée obliger et protéger tout le monde de manière égale. C'est un prérequis pour parvenir à une société plus égalitaire. Fermer les portes des tribunaux tout en permettant aux relations d'influence et à la corruption d'avoir cours dans le monde de la justice préserve et reproduit un ordre social figé, privé de toute mobilité sociale.

La structure inégalitaire de la justice

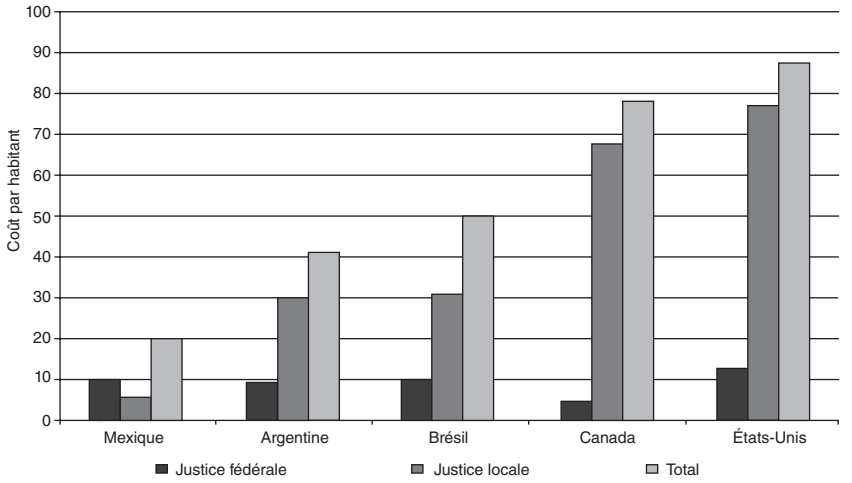
Au Mexique, le système judiciaire répond aux exigences d'un État fédéral : chacune des trente-deux entités administratives ainsi que le gouvernement fédéral disposent d'un système judiciaire distinct et indépendant. Il y a donc au total trente-trois pouvoirs judiciaires. Le fait de présenter une structure aussi complexe et coûteuse prendrait sens si le travail fourni par les tribunaux locaux et les tribunaux fédéraux permettait de sauvegarder les principes de répartition et de décentralisation du pouvoir propres à un système fédéral. Or ce n'est pas le cas.

Comme dans la plupart des États fédéraux, les conflits de la vie quotidienne au Mexique sont le plus souvent réglés au niveau local. C'est le cas des affaires qui concernent le droit de la famille, des litiges liés au travail ou de la majorité des conflits relatifs au non-respect d'un contrat civil. Dans le domaine commercial, il existe en principe une juridiction spécifique, mais en pratique la plupart des litiges sont d'abord traités par un tribunal local. Enfin, en matière pénale, les délits les plus fréquents ou qui portent le plus de préjudices aux citoyens sont d'ordre local : homicides, viols ou vols, entre autres. Cependant, à la différence de ce qu'il se passe dans d'autres fédérations, les tribunaux fédéraux mexicains peuvent être saisis par un recours d'*amparo* (procédure qui permet aux particuliers d'exercer une requête directe en contrôle de constitutionnalité) et juger ainsi en dernière instance n'importe quelle affaire portée au départ devant une juridiction locale. De plus, les tribunaux fédéraux déterminent les critères d'interprétation et d'application de la loi locale que doivent suivre les juges de chaque entité fédérale. Ce qui provoque d'immenses distorsions dans le fonctionnement du système judiciaire et de grandes inégalités de traitement entre ceux qui ont les moyens économiques d'agir en justice et ceux qui ne les ont pas[4].

4. Cf. Ana Laura Magaloni Kerpel et Carlos Elizondo Mayer-Serra, « La justicia de cabeza : la irracionalidad del gasto público a tribunales », dans *id.*, *Uso y abuso de los recursos públicos*, Mexico, CIDE, 2012, p. 207-247.

Pour en apprécier les conséquences, il est utile de comparer la façon dont sont réparties les ressources en matière justice dans les différents régimes fédéraux que présente le continent américain *(voir graphique ci-dessous)*.

Coût par habitant des justices fédérale et locale dans différents pays du continent américain (en euro)



Note : Les données sur lesquelles repose ce graphique datent de 2010 pour le Mexique et l'Argentine, de 2009 pour le Brésil, de 2009-2010 pour le Canada et de 2007 pour les États-Unis.

SOURCE : Ana Laura Magaloni Kerpel et Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Uso y abuso de los recursos públicos*, Mexico, CIDE, 2012, p. 207-247.

Le Mexique dépense moins en matière de justice que d'autres États fédéraux américains : si l'on additionne en effet les dépenses publiques affectées aux pouvoirs judiciaires locaux et fédéraux, et qu'on les divise par le nombre d'habitants de chaque pays, celle du Mexique est bien en dessous de celles des États-Unis, du Canada, du Brésil et de l'Argentine.

La différence fondamentale entre le budget de la justice mexicaine et celui des autres pays réside dans la part qui revient aux pouvoirs judiciaires locaux. Le coût par habitant est presque deux fois plus important pour le système de justice fédérale que pour les systèmes de justice locaux. Les autres pays étudiés font tout le contraire : les États-Unis consacrent huit fois plus d'argent à leurs organes de justice locaux qu'aux fédéraux, le Canada sept fois et demie plus, l'Argentine

et le Brésil plus du double. Ce qui s'explique, comme je l'ai souligné, par le fait que, dans les États fédéraux, ce sont les pouvoirs judiciaires locaux qui prennent en charge l'immense majorité des conflits entre les personnes, alors que les pouvoirs judiciaires fédéraux n'ont juridiction que dans certains domaines d'intérêt national.

Le Mexique est ainsi un des pays qui dépense le plus par habitant pour sa justice fédérale, même s'il faut souligner que les différences en la matière ne sont pas aussi grandes que lorsqu'il s'agit de la justice locale[5].

Comment expliquer ces contrastes ? Les juridictions locales et fédérales mexicaines ont, comme nous l'avons vu, la particularité d'être unifiées. Tout litige local est susceptible d'être résolu de manière définitive par un juge fédéral. Cette unification a historiquement permis aux élites politiques et économiques de laisser les pouvoirs judiciaires locaux à l'abandon. Si tout procès local peut être réglé au niveau fédéral, à quoi bon en effet investir dans la justice locale ?

Durant les sextennats des présidents Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994) et Ernesto Zedillo (1994-2000), des efforts sans précédent ont d'ailleurs été réalisés pour renforcer le pouvoir judiciaire fédéral : investissements importants dans les infrastructures, salles d'audiences et tribunaux, ainsi que pour augmenter les salaires ; redéfinition de la structure institutionnelle ; amélioration et professionnalisation de son administration ; reconfiguration de la Cour suprême. Néanmoins, personne ne s'est jamais occupé de la justice locale. Ces réformes du pouvoir judiciaire fédéral ont été entreprises par le gouvernement central au motif de l'ouverture commerciale et du changement de modèle économique du pays (et du monde) au milieu des années 1980. L'idée était de garantir une plus grande sécurité juridique aux investisseurs étrangers, aux multinationales et sur le plan du commerce international. Le Mexique n'a toutefois pas, jusqu'à aujourd'hui, entrepris de réforme judiciaire dont l'objet serait d'abattre les immenses barrières qui empêchent la majorité de la population d'avoir accès à la justice. Voilà pourquoi la justice locale mexicaine ressemble plus à celle du Honduras ou du Venezuela qu'à celle de l'Argentine ou du Brésil.

5. Ces différences en termes de dépense publique pour les tribunaux selon les pays nous obligent à nous poser au moins deux questions : combien devrait coûter la justice ? Et quels sont les problèmes qui peuvent, ou non, être résolus par des augmentations budgétaires ? Il est clair, par exemple, que l'argent ne permet pas aux tribunaux de « s'acheter » une bonne réputation et une forte légitimité. Cependant, ceux qui disposent de moindres ressources sont plus vulnérables que les autres face au pouvoir et à l'argent.

Inégalités sociales et système judiciaire

Afin de comprendre l'impact de la structure de la justice sur les inégalités sociales du pays, il faut d'abord considérer les caractéristiques socio-économiques de la population. Selon l'Institut national de statistiques et de géographie (Inegi), en 2015, 70 % des familles avaient un revenu mensuel de 14 292 pesos mexicains ou moins (672 euros). De surcroît, 50 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté et 20 % était en situation de pauvreté extrême. Cependant, il n'existe pas au Mexique de défense d'office pour les affaires qui ne sont pas d'ordre pénal, ni de centres publics d'assistance légale gratuite. Qui peut accéder à un tribunal lorsque ses droits sont violés par une autre personne ou par une autorité ? Qui a les moyens de supporter le coût que représente le fait de devoir passer par trois instances judiciaires différentes avant d'accéder à la justice fédérale à travers la procédure d'*amparo* ?

Ces informations ne sont pas fournies par les statistiques judiciaires officielles. Néanmoins, une base de données élaborée par le Centre de recherche et d'enseignement économiques (CIDE), avec le concours de l'Association mexicaine des professionnels de justice (AMIJ), permet de trouver un début de réponse à ces questions : en 2008, au niveau national, 2,2 % uniquement des litiges portés d'abord devant une cour de première instance locale ont pu être jugés par un tribunal fédéral *via* l'*amparo* ; 93 % des plaignants n'ont été en mesure que de financer un jugement en première instance d'un tribunal local ; et seuls 6,1 % des cas ont été traités en deuxième instance locale.

Les tribunaux locaux de première instance statuent donc sur le sort des laissés-pour-compte de l'ensemble du système judiciaire, et cela est encore plus vrai dans les États les plus pauvres du pays. La faiblesse des salaires des juges et du personnel, le manque d'infrastructures, la corruption et les abus, l'absence de mécanisme obligeant à rendre des comptes, la désorganisation, sont autant d'éléments qui font qu'absolument rien dans ces tribunaux ne permet d'affirmer qu'on y peut « rendre la justice ». Or c'est là que se retrouvent près de dix-neuf Mexicains sur vingt pour régler un conflit.

Le budget affecté à la justice mexicaine ne tient aucun compte de cette réalité. Le système judiciaire a été construit à la tête du client : ceux qui en ont les moyens peuvent grâce au recours d'*amparo* porter leur affaire devant un tribunal fédéral. Or les tribunaux fédéraux, comme nous l'avons vu, sont les seuls à disposer aujourd'hui des infrastructures et des ressources humaines nécessaires pour rendre un service de qualité.

Obtenir que justice soit faite n'en demeure pas moins lent et cher pour les élites, puisqu'il leur faut tout de même passer en première et seconde instances locales avant d'accéder à la justice fédérale.

Cependant, la justice reste inaccessible à l'immense majorité des Mexicains. Presque tous les litiges sont réglés par les tribunaux de première instance, qui sont eux aussi les laissés-pour-compte du système judiciaire. Il faudrait analyser de manière empirique pourquoi il est si peu fait appel des sentences rendues par les juges de première instance. Mais, au vu des caractéristiques socio-économiques de la population mexicaine et de l'absence de défense d'office, la raison principale semble être l'impossibilité pour les citoyens de continuer à payer des honoraires à un avocat pour la suite de la procédure.

La plupart des Mexicains se retrouvant sans accès à la justice, la possibilité de faire valoir ses droits à travers une sentence judiciaire est réservée à ceux qui en ont les moyens économiques. Ainsi s'explique le fait que, dans l'immense majorité des cas, les conflits se règlent en dehors des institutions légales et du cadre fixé par la loi. De fait, l'ordre social en vigueur exclut, est injuste et freine l'essor de la productivité et de la prospérité du pays. Il n'est donc pas surprenant que le Mexique soit un pays si violent et conflictuel.

*

L'inégalité juridique profonde à laquelle sont confrontés les Mexicains constitue le plus grand défaut de la justice du pays. D'un côté, le système judiciaire privilégie les personnes qui ont les moyens économiques de faire régler leur litige, ce qui rend vulnérable le droit à l'accès effectif à la justice pour la grande partie de la population qui en est dépourvue. De l'autre, dans le monde des tribunaux comme dans tous les milieux de la vie collective, les relations personnelles et la position sociale peuvent influencer le résultat d'un procès ainsi que l'attention que les juges et les autres fonctionnaires judiciaires portent à une affaire. C'est pour toutes ces raisons que le système de justice mexicain n'est pas parvenu à faire en sorte que la loi protège et oblige tout un chacun. La possibilité de faire valoir ses droits est répartie de manière hiérarchique et inégale. Ainsi, ce système judiciaire reproduit les modèles de conduite caractéristiques d'un ordre social féodal : exclusion, privilèges de classe, inégalité de traitement, verticalité, concentration de la richesse et fort taux de pauvreté.

Le triomphe électoral retentissant remporté par Andrés Manuel López Obrador le 1er juillet 2018 est le fruit de cet ordre social. Le nouveau

président du Mexique a placé au cœur de son discours de campagne la lutte contre les privilèges des élites et les inégalités sociales. Mais, malheureusement, la transformation du système judiciaire, pourtant primordiale en vue de construire une société plus inclusive et plus juste, ne fait pas encore partie de l'agenda de son gouvernement.

Traduit de l'espagnol (Mexique) par Anne Proenza

RÉSUMÉ

*Comment le Mexique peut-il à la fois être la quinzième économie mondiale et occuper les dernières places des classements internationaux en matière de justice civile et pénale ? Les tribunaux fédéraux, parce qu'ils concentrent une grande part des ressources budgétaires allouées au système judiciaire, sont les seuls à même de rendre un service de qualité ; or les Mexicains dans leur immense majorité n'ont accès qu'aux tribunaux locaux de première instance : la faiblesse de leurs revenus les empêche en effet de recourir à l'*amparo, *procédure qui permet d'exercer une requête directe en contrôle de constitutionnalité pour ainsi faire juger au niveau fédéral une affaire portée au départ devant une juridiction locale. Cette inégalité juridique profonde, qui profite uniquement aux élites politiques et économiques du pays, explique que les conflits se règlent très souvent en dehors des institutions légales et du cadre fixé par la loi.*

Frédéric Garcia

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR FACE AUX DÉFIS POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Après deux tentatives infructueuses en 2006 et 2012, l'ancien chef de gouvernement du District fédéral et ex-président du Parti de la révolution démocratique Andrés Manuel López Obrador, appelé couramment « AMLO » au Mexique, a été élu président le 1er juillet 2018. Son succès est historique à bien des égards.

Depuis le début de l'alternance au sommet de l'État, qui a mis fin en juillet 2000 à soixante-dix ans de règne du parti hégémonique, c'est la première fois dans l'histoire politique contemporaine du Mexique qu'un candidat d'un parti de gauche remporte cette élection.

La manière dont le résultat a été annoncé a constitué également une première. En effet, moins de dix minutes après la fermeture des bureaux de vote, José Antonio Meade, candidat du parti au pouvoir, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), a reconnu sa défaite et la victoire d'AMLO tout en souhaitant à ce dernier de rencontrer le succès à la tête du pays. Peu après, l'autre candidat malheureux, Ricardo Anaya, a fait de même. Le résultat officiel a été annoncé plus tard dans la soirée.

D'un point de vue statistique, cette élection a atteint des records. Avec le nombre d'électeurs inscrits le plus important de l'histoire politique du pays (quatre-vingt-neuf millions) et une participation de 63 %, AMLO a réussi le tour de force non seulement de recueillir 53 % des voix dans un scrutin à un seul tour, score jamais atteint au préalable, mais en outre de faire obtenir à son parti, le Mouvement de régénération nationale (Morena), issu d'une association civile qu'il avait créée en 2011, la majorité au Parlement, tant à l'Assemblée des députés qu'au Sénat. Jamais un

président mexicain n'a eu une telle légitimité électorale depuis un siècle et surtout n'a pu disposer d'une telle concentration de pouvoirs.

Raisons et enjeux d'une victoire

Au-delà de la tendance des votes antisystème qui secouent les pays démocratiques depuis 2016 – exception faite de l'élection française en 2017 –, cette victoire peut s'expliquer par trois raisons particulières.

En premier lieu, la population mexicaine a exprimé un clair rejet du parti au pouvoir, qui, malgré la mise en œuvre de réformes structurelles censées améliorer la compétitivité de l'économie, la démocratie et les conditions de vie de citoyens, n'a pas été capable d'endiguer la montée de l'insécurité. D'après le rapport « Mexico Peace Index 2018 », 2017 a été l'année la plus violente au Mexique, avec une augmentation des homicides de 25 % par rapport à l'année précédente[1]. Le PRI a également été perçu comme le parti qui a laissé la corruption s'envoler vers des niveaux inacceptables. Le rapport 2017 de Transparency Internacional classe le Mexique 135e sur 180 pays évalués (il était classé 105e sur 176 pays en 2012)[2].

La deuxième raison de cette victoire tient sans nul doute à la bataille quotidienne entre le candidat du Parti d'action nationale et celui du PRI pendant toute la campagne en vue de se positionner en deuxième position des intentions de votes, avec l'ambition d'incarner le candidat du vote utile face à AMLO. Grâce à ce jeu politique, AMLO a pu caracoler en tête des sondages sans qu'aucun des autres candidats ne parvienne à le déstabiliser dans sa position de favori.

Enfin, la troisième raison, et non la moindre, réside dans le fait qu'AMLO a mené campagne sans discontinuer depuis 2006. Il a en effet visité chaque village du Mexique, jusqu'au plus reculé, et rencontré personnellement le plus grand nombre d'électeurs tout en ayant pu comprendre leurs attentes. Il a ainsi bâti au fil du temps un programme politique aisément compréhensible par la majorité des Mexicains. Et c'est la lutte contre les inégalités et la corruption, dont il a fait son cheval de bataille, qui l'a porté à cette victoire écrasante.

Après une campagne particulièrement clivante, AMLO a prononcé le soir de l'élection un discours apaisant, en particulier vis-à-vis du secteur privé et des marchés financiers. Il a notamment pris l'engagement de

1. « Mexico Peace Index 2018 », VisionOfHumanity.org, avril 2018.
2. Transparency.org.

respecter l'autonomie de la banque centrale du pays, de préserver les grands équilibres macroéconomiques et d'encourager l'investissement privé. La teneur de ce message a permis de stabiliser les tensions sur les taux de change. Le peso mexicain s'est même apprécié face au dollar pendant la semaine qui a suivi l'élection.

Au Mexique, l'investiture présidentielle a traditionnellement lieu cinq mois après la date de l'élection, ce qui ouvre une période de transition pendant laquelle l'équipe du président sortant rend compte des principaux dossiers en cours à l'équipe du président élu.

Dans ce contexte, plusieurs défis se présentaient à AMLO, notamment la préparation de la proposition de budget 2019 en vue de sa discussion au Congrès, et surtout l'accompagnement des négociations du renouvellement de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) menées par l'équipe du président sortant dans un contexte de relations rendues complexes entre le Mexique, les États-Unis et le Canada par le président américain, Donald Trump.

La proposition de budget 2019 a permis de rassurer les marchés financiers sur la volonté du gouvernement AMLO de limiter le niveau d'endettement du pays et de contrôler le déficit en engageant un plan d'austérité vis-à-vis des dépenses publiques.

La poursuite des négociations pour l'actualisation de l'accord de libre-échange avec le Canada et les États-Unis a démontré que l'équipe d'AMLO avait parfaitement saisi l'enjeu stratégique de cet accord pour l'économie mexicaine. À cet égard, la coopération entre les équipes de transition a été non seulement remarquable mais surtout couronnée de succès, puisque ces négociations ont abouti à la signature du traité Mexique, États-Unis, Canada (T-MEC) entre les présidents des trois pays le 30 novembre 2018, à quelques jours à peine de la date d'investiture d'AMLO[3].

Fort d'une popularité supérieure à 65 % de l'opinion publique et d'une large majorité au Congrès et au Sénat, Andrés Manuel López Obrador a pris ses fonctions de président de la République le 1er décembre 2018, avec l'ambition affichée de transformer le pays et d'imprimer sa marque parmi les hommes emblématiques de l'histoire du Mexique.

Sur le plan politique, AMLO devra faire face à plusieurs fronts, tant à l'intérieur des frontières (corruption, impunité, insécurité, absence de contre-pouvoir) qu'à l'extérieur (relation avec les États-Unis dans le contexte de la campagne de Donald Trump pour la présidentielle de 2020). Sur le plan économique, le principal défi d'AMLO sera de tout

3. La ratification de ce traité est de la responsabilité des parlements nationaux.

mettre en œuvre pour atteindre une croissance du PIB d'au moins 4 % par an afin de parvenir à la prospérité et de dégager des moyens pour financer les programmes sociaux en faveur des plus démunis. Sur le plan social enfin, l'objectif essentiel d'AMLO consistera à réduire les profondes inégalités qui sont un frein au développement du Mexique.

Les défis politiques

En politique intérieure, le défi le plus important, et de loin, est la consolidation de l'État de droit. Le triptyque impunité-corruption-insécurité représente un coût économique considérable, un facteur de désintégration du tissu social et probablement le risque le plus élevé pour la sécurité nationale.

Les chiffres publiés par l'université de las Americas Puebla en 2018 sont alarmants : plus de 95 % d'impunité dans l'ensemble du pays[4]. D'après ce rapport, 94 % de crimes ne sont pas dénoncés, et sur le peu qui le sont 12 % seulement ont pour conséquence une sentence pénale. Le rapport explique ces sinistres résultats par un système de justice défaillant car sous-dimensionné. En effet, le Mexique dispose d'une moyenne de quatre juges pour cent mille habitants, alors que la moyenne mondiale est de seize. Il en va de même pour le déficit des forces de police : il faudrait au moins doubler les effectifs dans ce domaine pour atteindre les standards recommandés en la matière par les Nations unies. Les conséquences immédiates de cette situation d'impunité sont malheureusement, d'une part, une corruption qui n'a cessé de s'aggraver depuis qu'est apparue l'alternance démocratique avec l'élection de Vicente Fox en juillet 2000 et, d'autre part, une insécurité galopante.

Le coût de la corruption est estimé par l'Organisation de coopération et de développement économiques entre 5 et 10 % du PIB[5]. Cette estimation démontre l'étendue et la complexité de ce phénomène qui affecte naturellement l'efficacité des finances publiques, génère des conditions de sérieuses distorsions des règles de concurrence économique, mais surtout constitue un facteur aggravant d'inégalités sociales. En effet, selon l'Institut mexicain pour la compétitivité, le coût de la corruption pour un foyer touchant le SMIC mexicain est de l'ordre de 33 % de son revenu annuel, contre 14 % en moyenne au niveau national[6].

4. « Índice global de impunidad 2018 », UDLAP.mx, 31 mars 2018.
5. Elizabeth Albarrán, « Corrupción le cuesta a México entre 5 % y 10 % del PIB : OCDE », ElEconomista.com.mx, 22 novembre 2018.
6. Luis Durán, « El costo de la corrupción », ElUniversal.com.mx, 18 août 2017.

Selon le rapport « Índice de paz México 2019 », l'impact économique de la violence a augmenté de 10 % en 2018 pour atteindre 5 160 milliards de pesos (240 milliards d'euros), soit 24 % du PIB du pays. L'impact économique de la violence était de 41 181 pesos par habitant (1 920 euros), soit plus de cinq fois le salaire mensuel moyen d'un travailleur mexicain[7].

Il serait réducteur de considérer que les racines de ce mal sont issues exclusivement des trafics de drogue et du crime organisé, dont l'impact sur la recrudescence des homicides est certes majeur. Au-delà des carences structurelles évoquées précédemment en termes d'effectifs au sein des corps de police ainsi que dans les rangs de la justice, la plupart des maires et des gouverneurs n'assument plus leurs responsabilités en matière de maintien de l'ordre tant pour des raisons budgétaires que pour des raisons électorales, considérant que la résolution de ce sujet brûlant est du ressort du gouvernement fédéral.

AMLO a bien saisi l'enjeu de ce défi majeur pour l'avenir du pays et surtout pour l'image de son gouvernement. Il a tout d'abord décidé de présider quotidiennement un conseil de sécurité réunissant les ministres de la Sécurité intérieure, de la Défense et de la Marine. Il a par ailleurs annoncé ses principales mesures pour lutter contre l'insécurité dans le plan national de développement présenté début mai 2019 au Congrès[8].

L'une des principales actions de ce plan de lutte contre la violence est la promotion de programmes sociaux, la création d'emplois et des projets de développement générant le bien-être social – ou, pour le dire autrement, créant plus d'opportunités et des conditions favorables afin que la population, et en particulier les jeunes, ne voie pas l'intérêt qu'il y aurait à rejoindre le crime organisé pour subvenir à ses besoins. À titre d'exemple, le plan annonce la mise en œuvre du programme « Jóvenes Construyendo el Futuro » (les jeunes qui construisent l'avenir), le développement de communautés durables « Sembrando Vida » (semer la vie) et la construction du « train Maya » dans la péninsule du Yucatán.

Il promet aussi « l'éradication » des crimes qui se sont multipliés dans l'impunité et la corruption, mettant en exergue le blanchiment d'argent, le trafic d'armes, le vol de pétrole et l'évasion fiscale. Et la réduction de 50 % du nombre de crimes tels que les homicides et les vols à la fin du mandat présidentiel.

Le plan national de développement souligne que la prétendue « guerre aux drogues » engagée par les deux précédentes administrations n'a pas

7. « Índice de paz México 2019 », VisionOfHumanity.org, avril 2019.
8. « Plan nacional de desarrollo 2019-2024 », LopezObrador.org.mx, 1er mai 2019.

fait baisser la consommation de stupéfiants mais a, au contraire, transformé un problème de santé publique en une crise de sécurité nationale. À cet égard, il est proposé de mettre fin à cette stratégie et de « lever l'interdiction des drogues actuellement illégales », ainsi que de réorienter les ressources actuellement utilisées pour lutter contre le trafic vers les programmes de désintoxication et de réinsertion.

Le plan prévoit également la constitution et la mise en service de la garde nationale en tant que nouvelle police locale du pays. L'objectif est d'atteindre un effectif de cent quarante mille éléments en 2024, déployé dans les deux cent soixante-six régions considérées comme prioritaires. La création de cette garde nationale a été approuvée par le Congrès et sera composée de personnels issus des rangs de l'armée, de la marine et de la police.

En politique extérieure, guidé par le précepte de respect entre nations et celui de non-intervention décrit dans la Constitution, AMLO se démarque clairement de ses prédécesseurs dans sa conception des affaires étrangères. Pour lui, la meilleure politique extérieure est une bonne politique intérieure.

Le président mexicain a affiché dès le début de son mandat son intention de limiter au strict nécessaire ses voyages à l'étranger. À titre symbolique, il a d'ailleurs décidé la mise en vente de l'avion présidentiel.

Dès lors, si AMLO n'entend pas peser sur les affaires du monde, doit-il pour autant se désintéresser de l'ensemble des dossiers internationaux ? Certains sujets sont-ils susceptibles d'affecter les intérêts mexicains ? Il en est au moins un qui revêt un caractère stratégique pour le pays et devra être géré au plus haut niveau : la relation bilatérale avec les États-Unis. À plus forte raison dans un contexte de campagne présidentielle pour Donald Trump, qui a bien saisi l'impact favorable auprès de son électorat d'un discours négatif, voire caricatural, à l'endroit du Mexique.

AMLO a démontré au cours des premiers mois à la tête du pays qu'il avait pris la mesure de cette problématique, et il s'est bien gardé de se laisser entraîner dans la spirale de provocations de Donald Trump, telles que les annonces sur le mur anti-migrants à la frontière ou les commentaires potentiellement offensants pour l'orgueil du pays.

Alors que le processus de ratification du T-MEC suivait son cours au Mexique, au Canada et aux États-Unis, Donald Trump n'a pas hésité, en mai 2019, à menacer son voisin du Sud de mettre en place de manière quasi immédiate des tarifs douaniers allant jusqu'à 25 % du prix des marchandises importées si le pays ne contrôlait pas les flux migratoires illégaux provenant d'Amérique centrale. Même si cette mesure bafouait

les principes de l'Organisation mondiale du commerce et ceux du traité de libre-échange toujours en cours entre le Mexique, les États-Unis et le Canada, elle a néanmoins obligé le gouvernement d'AMLO à tenter de négocier avec l'administration américaine pour sortir de cette situation. Il en allait de la survie de l'économie mexicaine.

Ainsi, le principal défi d'AMLO à court terme en matière de politique extérieure réside-t-il dans l'incertitude suscitée par Donald Trump, qui, en vue de la présidentielle de 2020, a démontré qu'il n'avait aucun scrupule à utiliser le Mexique à des fins purement électorales.

Défis économiques

Le grand défi de l'agenda économique d'AMLO est de parvenir à générer une croissance de 4 % tout en maîtrisant les dépenses publiques ainsi que la dette.

Les piliers de cet agenda comprennent des engagements en termes d'augmentation des dépenses d'infrastructure et des pensions de retraite pour les personnes âgées, d'extension des subventions à l'éducation pour les jeunes citoyens et des subventions pour les agriculteurs, ainsi que la mise en place de politiques industrielles pour les secteurs stratégiques de l'économie.

Ce programme est très ambitieux compte tenu de la croissance du PIB du Mexique, qui s'est établie à 2,2 % en moyenne depuis la fin des années 1990. Sur le plan économique, les inégalités entre les différents États de la Fédération sont criantes : la plupart de ceux dont l'activité économique est liée aux exportations manufacturières dans le cadre des accords de libre-échange ont connu une croissance moyenne supérieure à 3,5 % du PIB en 2017[9]. Les États du Sud ainsi que les États où prospère l'insécurité présentent en revanche des croissances négatives.

Un enjeu décisif pour l'économie mexicaine découle par ailleurs de l'importance des relations commerciales avec son principal partenaire, les États-Unis. Il convient à cet égard de rappeler quelques chiffres : le montant des échanges bilatéraux en 2017 est équivalent à 45 % du PIB mexicain[10] (à titre de comparaison, le commerce bilatéral entre la France et le Mexique représente moins d'une semaine d'échange entre le Mexique et les États-Unis !) ;

9. « Producto interno bruto por entidad federativa 2017 », INEGI.org.mx, 10 décembre 2018.
10. « Comercio México-Estados Unidos », Mex-EUA.SRE.gob.mx, 23 novembre 2018. Le montant des échanges bilatéraux en 2017 a été de 521 milliards de dollars. Le produit intérieur brut mexicain en 2017 était de 1 158 milliards de dollars.

80 % des exportations mexicaines, pour l'essentiel de produits manufacturés, sont absorbées par leur voisin du Nord. Et au cours du premier trimestre 2019, le Mexique est devenu le premier partenaire des États-Unis, devant la Chine et le Canada[11].

Dans un contexte de fortes incertitudes généré par la politique protectionniste américaine, AMLO se doit d'utiliser tous les leviers disponibles pour soutenir son programme économique et retrouver la confiance des marchés. En fait, les relations entre AMLO et les investisseurs ont été très volatiles depuis son investiture.

Après sa victoire écrasante en juillet, le président élu a modéré sa position nationaliste pour attirer les milieux financiers et les entreprises. Non seulement il a réitéré son engagement en matière de prudence budgétaire, mais il a également promis de préserver l'indépendance de la Banque du Mexique. Cependant, à la suite d'une série de décisions au cours du premier semestre 2019, AMLO a sérieusement entamé la confiance des investisseurs.

Dans une quête rédemptrice visant à mettre fin au « néolibéralisme » et aux « mafias du pouvoir » mexicaines, AMLO a eu recours à des « consultations populaires » pour justifier certaines mesures controversées, telles que l'annulation de la construction de l'aéroport de la ville de Mexico. Il s'agissait du plus grand projet d'infrastructure en cours dans le pays, qui était déjà financé à plus de 40 %. La réaction des marchés a été sans surprise : le peso a plongé et les coûts d'emprunt ont augmenté. La négociation pour le rachat partiel de cette dette a été cependant gérée de manière ordonnée et a permis d'atténuer cette réaction.

Si le gouvernement a décidé de maintenir le projet de la raffinerie de Dos Bocas malgré l'annulation de l'appel d'offres[12], il a surpris les marchés en annulant les appels d'offres dans le secteur des énergies renouvelables, alors même que l'investissement privé était le principal moyen pour le pays d'atteindre son objectif de 35 % d'énergie renouvelable d'ici 2024. De même, la participation du secteur privé en partenariat avec Pemex pour l'exploration et l'exploitation de champs pétroliers a été remise en cause.

Ainsi s'explique que deux agences de notation (Moody's et Standard & Poor's) aient donné une perspective négative vis-à-vis du risque

11. Ken Roberts, « Mexico Is Now Top U.S. Trade Partner, Ahead of China, Canada », Forbes.com, 26 avril 2019.

12. Les entreprises internationales consultées ont renoncé au motif qu'elles jugeaient irréaliste de construire ce projet dans le délai imparti (trois ans) et en respectant le budget prévu (8 milliards de dollars).

souverain et qu'une autre (Fitch Ratings) ait réduit d'un cran la note qu'elle attribue à la dette émise par le Mexique. Ces agences affirment avoir fondé la révision des notations et les perspectives de la dette du pays sur les facteurs suivants : les incertitudes quant à la mise en œuvre des politiques publiques et leurs effets sur la confiance des investisseurs ; les changements en matière de politique énergétique ; les doutes sur la situation financière de Pemex et son plan d'entreprise. Les trois agences ont souligné le fait que ces facteurs pourraient avoir des conséquences négatives sur les finances publiques et la croissance économique à court et moyen termes.

En ce qui concerne la dette de Pemex, depuis début 2019, Moody's et Standard & Poor's ont fait passer de stables à négatives leurs perspectives de crédit, tandis que Fitch Ratings en a abaissé la note en trois étapes, la plaçant en dessous de celle donnée à l'investissement. Cette agence a fait valoir que l'ajustement opéré se base sur trois éléments : la baisse de la note de crédit au niveau national (risque souverain) ; la détérioration continue du profil financier de Pemex ; le manque d'investissements en vue d'inverser le déclin de la capacité de production de l'entreprise.

En outre, le Mexique doit se préparer à affronter les conséquences sur l'emploi ainsi que sur les systèmes de production et d'éducation provoquées par le développement exponentiel des technologies digitales (cybersécurité, intelligence artificielle, robotisation, production additive, etc.). On ne peut enfin omettre dans ce bref panorama des principaux enjeux de l'économie mexicaine le frein constitué par l'économie informelle, qui en 2017 représentait 22,6 % du PIB et employait 57 % de la population active[13].

Afin de préserver les possibilités de croissance économique dans ce paysage complexe, AMLO a signé en mai 2019 le décret visant à créer un « Conseil national pour le développement de l'investissement, l'emploi et la croissance »[14], sorte de cabinet économique dont il a confié les rênes au secrétaire général de la présidence, Alfonso Romo, entrepreneur expérimenté qui jouit de la confiance du secteur privé mexicain.

L'exécution sans faille d'actions économiques prioritaires telles que la démonétisation de l'économie par la digitalisation des paiements, l'inclusion financière, le respect des promesses budgétaires et une stratégie proactive de politiques industrielles orientées vers le développement

13. « Actualización de la medición de la economía informal, 2003-2016 », INEGI.org.mx, 15 décembre 2017.

14. Je participe personnellement aux travaux de ce *Consejo nacional de fomento a la inversion, el empleo y el crecimiento economico*, en tant que conseiller externe à la présidence de la République.

technologique sera la tâche essentielle de ce cabinet économique afin d'atteindre l'objectif de croissance de 4 % du PIB, de dissiper l'appréciation négative des marchés et, par là même, d'éloigner le risque de dégradation de la note souveraine.

Défis sociaux

Le plus grand défi à relever dans le domaine social est celui du combat contre les inégalités.

La première source d'inégalité sociale est géographique. Dans un rapport intitulé « Mexico 2030 face à la quatrième révolution industrielle », un graphique illustre parfaitement ce point : en effet, il y avait en 2016 un rapport de 1 à 6 du PIB par tête entre un habitant du Chiapas et un habitant de la ville de Mexico[15]. Cet écart s'explique en partie par la différence de niveau d'industrialisation entre les États qui ont fait le choix d'être des acteurs de l'économie globale et ceux qui sont restés à de très faibles niveaux de développement économique. On constate que les États qui peuvent bénéficier des infrastructures énergétiques et en particulier d'un approvisionnement en gaz connaissent un développement industriel bien plus important que les États du Sud du pays. Il en va de même en ce qui concerne les infrastructures de communication digitales et internet.

Un rapport de 2018 sur les inégalités au Mexique résume bien les conséquences de ces disparités en termes d'accès à une éducation de qualité et à des emplois bien rémunérés, ainsi qu'en matière de mobilité sociale[16]. Sur le plan de l'évolution sociale, il décrit bien comment les personnes issues des milieux les plus pauvres auront à peine 2 % de chances de se retrouver un jour dans un milieu plus favorisé. Ce phénomène s'aggrave si on l'analyse avec une perspective de genre : les femmes des familles les plus pauvres auront en effet encore moins de chances que les hommes de progresser socialement.

Ce rapport souligne en outre que les écarts constatés auront tendance à s'accentuer du fait du changement climatique. Ainsi, les populations les plus vulnérables seront aussi les plus exposées aux risques liés aux fortes intempéries provoquées par le réchauffement de la planète (inondations, cyclones, sécheresse…), du fait de leur insuffisante protection face à ces

15. « México 2030 ante la Cuarta Revolución Industrial : propuestas para la productividad, el crecimiento y la inclusión social », CEEG.mx, 30 juillet 2018.

16. « Desigualdades en México 2018 », Desigualdades.Colmex.mx, mai 2018.

événements, de la perte d'activité qu'ils induisent, voire des destructions irrémédiables subies par leur faible patrimoine et, naturellement, de l'impact sur leur santé.

L'injustice en matière de santé représente d'ailleurs un défi social de premier plan. Compte tenu du niveau peu élevé de couverture en matière d'assurance santé et d'un système de sécurité sociale de plus en plus défaillant, le risque économique pour les foyers défavorisés est considérable. Les dépenses de santé non remboursées représentent pour un foyer environ 45 % des dépenses annuelles de santé. La majorité des personnes qui se trouvent dans la classe moyenne basse pourraient donc tomber dans la pauvreté s'ils devaient suivre un traitement médical de manière imprévue.

Enfin, les différences de revenus constituent un autre angle pour mesurer les inégalités au Mexique : les dix personnes les plus riches y détiennent la même part de richesse que les 50 % de la population les plus pauvres[17].

Dans un contexte mondial de risques de ralentissement économique et de changements accélérés des moyens de production du fait de l'avènement des technologies digitales, le plus grand défi d'AMLO est bien de parvenir à générer suffisamment de croissance basée sur des investissements technologiques et des emplois formels bien rémunérés afin de rompre durablement la dynamique des inégalités sociales. Cela ne sera possible que dans la mesure où des progrès significatifs seront faits en matière de lutte contre la corruption, d'amélioration de la justice, de réduction de l'insécurité et de l'économie informelle.

17. « Desigualdades en México », CONEVAL.org.mx, 25 septembre 2018.

RÉSUMÉ

Cet article traite des principaux défis qu'Andrés Manuel López Obrador, élu président en juillet 2018, trouvera sur sa route. En particulier, il aborde la question des défis en matière de politique intérieure (corruption, impunité, insécurité) et de politique extérieure (relation avec les États-Unis dans le contexte de la campagne de Donald Trump pour la présidentielle de 2020). Sur le plan économique, l'enjeu primordial sera d'atteindre une croissance suffisante pour financer les programmes sociaux en faveur des plus démunis. Sur le plan social, enfin, le défi du président mexicain consistera à réduire les profondes inégalités qui sont un frein au développement du pays.

Jorge G. Castañeda

LE MEXIQUE ET LES ÉTATS-UNIS

Depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Trump, les relations entre le Mexique et les États-Unis traversent un des moments les plus difficiles de leur histoire. Le lien a toujours été complexe, contradictoire et parfois conflictuel. Cependant, la situation est actuellement presque inédite, en tout cas pour la période qui court des années 1920 à nos jours. Les relations entre les deux pays ont certes toujours connu des hauts et des bas : le traité de Bucareli[1], l'expropriation pétrolière, la guerre froide, la révolution cubaine, les guerres d'Amérique centrale, le trafic de drogue, les crises économiques récurrentes au Mexique, la migration. Mais jamais il n'y a eu autant de mauvaise volonté, d'animosité, voire de prédispositions à entrer en conflit qu'aujourd'hui. Les différends couvrent déjà deux présidences mexicaines – celle d'Enrique Peña Nieto (2012-2018) et celle ensuite d'Andrés Manuel López Obrador.

De plus, pour la première fois depuis 1940, le Mexique est gouverné par un gouvernement qui se dit de gauche. López Obrador peut bien, en dépit de quelques spécificités mexicaines – refus d'augmenter les impôts, conservatisme culturel, militarisation de la sécurité publique –, se proclamer président de gauche, puisque c'est ce qu'il pense et que ses partisans et le monde entier le voient ainsi. Mais la simultanéité de ces deux arrivées au pouvoir n'augure rien de bon pour aucun des deux pays.

Peña Nieto a été le premier président mexicain à ne jamais s'être réuni avec son homologue nord-américain, ni au Mexique – ce qu'on n'avait pas vu depuis la présidence de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) –, ni aux États-Unis – ce qui n'avait pas eu lieu depuis celle de Lazaro

1. Traité du 10 août 1923, visant à régulariser les propriétés et investissements nord-américains au Mexique.

Cardenas (1934-1940). Dans les années 1920, John Calvin Coolidge – président par accident, qui accéda à la Maison-Blanche à la mort de Warren Harding – a sans doute été le dernier chef d'État à Washington à s'ériger en ennemi du Mexique. Il fut sur le point de déclarer une intervention militaire chez son voisin, invoquant les dispositions de la Constitution mexicaine de 1917 concernant les ressources du sous-sol, la guerre des Cristeros[2] et l'aide mexicaine à la guérilla d'Augusto César Sandino au Nicaragua. Puis il désigna Dwight Morrow comme ambassadeur des États-Unis au Mexique et celui-ci joua un rôle important dans les négociations qui mirent fin à la guerre des Cristeros. À partir de là, tous les présidents nord-américains ont été, à leur façon, des amis du Mexique. Certains étaient animés d'une sympathie sincère comme Roosevelt, Kennedy et Clinton ; pour d'autres, tels Truman et Johnson, ce fut plus à contrecœur. Johnson et Reagan avaient plus d'affinités géographiques que de raisons géopolitiques : ce sont les seuls présidents des États-Unis originaires de pays frontaliers. Mais, quelles que soient leurs motivations, tous avaient compris qu'entretenir de bonnes relations avec le Mexique est essentiel à la politique extérieure et de sécurité nationale des États-Unis, et qu'un Mexique stable, gouverné par les Mexicains, représente un objectif national nord-américain.

Une amitié ancienne et pragmatique mise à mal

Le siècle qui s'est ouvert avec la présidence de Coolidge est cependant sur le point de s'achever. Les crises n'ont jamais disparu, les désaccords et les dissensions non plus, mais jusque-là le réalisme et la sagesse s'étaient toujours imposés de part et d'autre de la frontière. La campagne de Donald Trump en 2016 a mis fin à tout cela. Le Mexique et les Mexicains occupent une place centrale dans le discours et la stratégie du président nord-américain. Qu'il s'agisse du commerce, de l'immigration illégale, de la guerre contre le trafic de drogue, Trump a toute l'année usé, systématiquement, d'accusations, d'offenses et de désaccords face au voisin du Sud. Le mur à la frontière entre les deux États est devenu un axe central de sa campagne. Et si l'on s'en tient aux résultats électoraux, c'était une décision judicieuse : l'enthousiasme provoqué par l'anti-mexicanisme au sein de son électorat lui a permis, d'un certain point de vue, de remporter la victoire.

2. Soulèvement de paysans catholiques contre le gouvernement anticlérical de Plutarco Elías Calles, qui eut lieu entre 1926 et 1929.

Comme Trump songe à sa réélection depuis le premier jour de sa présidence, le voilà obligé de tenir une partie des promesses de campagne qu'il a faites à son électorat, blanc, issu de petites villes du centre et du Sud du pays, et composé surtout d'hommes de plus de 50 ans ayant peu eu accès à l'éducation supérieure. Sa stratégie de campagne s'est donc transformée en méthode de gouvernement. Une bonne partie de la première moitié de son mandat a été consacrée, si l'on s'en tient aux relations avec le Mexique, à prolonger les credo extrémistes qui l'avaient porté au pouvoir : racisme, immigration, nationalisme économique, déportations, excès verbaux. Et si un conflit majeur a été évité, c'est en partie en raison de la capacité de distraction constante de Trump, des freins législatifs, de l'inertie administrative et des très profondes – et peut-être excessives – patience et tolérance mexicaines.

Le mur symbolise cet état de choses contradictoire. D'un côté, Trump a insisté pour le construire et fait de chaque mètre de rénovation ou d'extension un pas en avant vers son achèvement. De l'autre, le Congrès nord-américain refuse de débloquer les ressources budgétaires nécessaires à sa construction, le Mexique refuse de le payer et les autres schémas de financement ont tous échoué – visas, *remesas*[3], taxes douanières.

La révision et renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est aussi rapidement devenue le thème prépondérant des relations entre le Mexique et les États-Unis durant les premières années de l'administration Trump. Un accord qui n'avait aucun besoin d'être modifié en dépit des vœux d'actualisation évoqués rapidement par les trois gouvernements signataires au prétexte de l'évolution du commerce au cours du dernier quart de siècle (e-commerce, etc.). En réalité, il s'agissait d'une exigence de Trump en vue de plaire à son électorat, auquel il avait répété que « l'ALENA est le pire accord de l'histoire ». Au bout de dix-huit mois de négociations parfois tendues et désordonnées, l'accord final fut conclu le dernier jour du mandat de Peña Nieto.

L'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) ne prévoit pas de grands changements sur le plan commercial, excepté quelques nouveautés en matière pharmaceutique, de modernisation et de plafonds de quotas ou de restrictions volontaires d'exportations (même si les Mexicains ne les considèrent pas comme telles), ainsi qu'une plus grande part de pièces automobiles fabriquée en Amérique du Nord, et introduit effectivement l'e-commerce comme toute une série de modifications importantes sur le plan de l'environnement et surtout du travail.

3. Sommes d'argent que les émigrés font parvenir à leurs familles dans leur pays d'origine.

Les négociations ont plusieurs fois été perturbées par les revirements de Trump et ses menaces répétées de se retirer de l'ALENA ; cependant, les trois gouvernements sont finalement parvenus à un accord imparfait mais satisfaisant. Cet exercice, dans le fond complètement inutile, a injecté une forte dose d'incertitude dans l'économie mexicaine, décourageant tant les investissements étrangers que nationaux. La faible croissance de 2018 lui est en partie imputable. La récession de 2019 aussi, puisque l'approbation du nouvel accord par le Congrès des États-Unis est en suspens jusqu'à la fin de l'année. Le Mexique s'est tiré certes d'une disgrâce encore plus grande, mais sans aucune gloire : Trump a inventé de bout en bout cet obstacle artificiel. Les négociations ont incombé presque entièrement au gouvernement sortant de Peña Nieto ; López Obrador a reçu, de son plein gré, un accord ficelé et en théorie non modifiable. La complexité du processus d'approbation par le Congrès nord-américain va un peu surprendre la nouvelle équipe, et nous ne saurons pas avant le mois d'octobre 2019 si le nouvel ALENA deviendra loi aux États-Unis.

CHANGEMENT DE STRATÉGIE VIS-À-VIS DES MIGRANTS CENTRAMÉRICAINS

Dès l'arrivée au pouvoir de López Obrador en décembre 2018, le ton des relations a changé. D'une part, parce que les confrontations avec Peña Nieto ont été reléguées au passé, ainsi que la mise en ordre de priorité des sujets commerciaux ; de l'autre, parce que la migration centraméricaine a pris la première place des préoccupations et la conservera sans doute jusqu'à fin 2019. Car, même si ce thème n'est pas nouveau, il est à l'origine d'une conflictualité d'un niveau inédit.

Dans sa nouvelle version, le différend a débuté en juillet 2014, sous les présidences d'Obama et de Peña Nieto. Cet été-là, des dizaines de milliers de mineurs centraméricains non accompagnés entamèrent un voyage qui les mena de leurs différents pays à la frontière nord du Mexique. Ils cherchaient à entrer aux États-Unis, sans papiers mais, dans de nombreux cas, en y comptant de la famille. Barack Obama, confronté à une élection de mi-mandat imminente, gardait le souvenir des conséquences désastreuses pour Jimmy Carter de l'exode de Mariel en 1980[4]. Il s'empressa donc de demander de l'aide à Peña Nieto, qui, acceptant,

4. En pleine guerre froide, d'avril à octobre 1980, le gouvernement de Fidel Castro expulse vers la Floride douze mille cinq cents Cubains présentés comme contre-révolutionnaires à partir du port de Mariel, situé à l'ouest de La Havane.

lança un « plan de la frontière » pour dépêcher des effectifs de la police fédérale et de l'armée aux frontières avec le Guatemala. Rapidement, les déportations des États-Unis vers les pays du triangle du Nord (Salvador, Guatemala et Honduras) baissèrent, le flux d'enfants non accompagnés diminua et les déportations du Mexique vers l'Amérique centrale augmentèrent. Le Mexique, qui n'avait ni demandé ni obtenu quoi que ce soit en échange, venait, en effectuant le sale travail pour les États-Unis, d'éviter à Obama une plus grande débâcle électorale et échappait, encore une fois, au pire des scénarios.

Durant l'année 2017 et une partie de 2018, Trump a concentré sa fureur anti-migratoire sur les Mexicains aux États-Unis et sur le thème du mur. Le sommet du nombre de déportations depuis le territoire nord-américain avait été atteint en 2012 sous Obama – d'où son surnom de « déporteur en chef » –, mais celles-ci avaient ensuite commencé à baisser. À partir de la seconde moitié de 2017, elles ont augmenté à nouveau, à la suite d'un changement qualitatif cependant. Obama déportait des personnes présentant des antécédents pénaux ; Trump le fait sans discrimination. Obama déportait des personnes sur ou près de la frontière, entrées il y a peu aux États-Unis ; Trump expulse des Mexicains de l'intérieur, dont beaucoup comptent des liens avec les États-Unis : famille, emploi, logement, crédit, etc. La différence en termes de souffrance, de pertes, de peurs subies dont ont été l'objet des communautés entières est énorme. Mais les résultats obtenus par Trump tardent à égaler ceux d'Obama ; à la mi-2019, le nombre mensuel de déportations nord-américaines n'a pas atteint celui de 2012. L'apparition d'un nouveau pic de migrations centraméricaines, en provenance surtout du Honduras, explique en partie ce constat.

Début 2018, le nombre de détenus centraméricains a explosé pour différents motifs. Premièrement du fait du recours à l'asile politique : de nombreux activistes du Honduras, du Salvador et du Guatemala ont compris qu'un migrant qui sollicite l'asile en voyageant en compagnie d'un mineur a plus de chance d'obtenir le droit de rester en liberté dans l'attente d'une audience aux États-Unis. Comme les centres de détention sont saturés, cette probabilité croît encore. Deuxièmement parce que – et c'est surtout depuis le printemps 2018, même si le phénomène a commencé avant –, les Centraméricains ont découvert les vertus du voyage en « caravane » : plus ils sont nombreux, plus les coûts se réduisent et, surtout, plus le danger – d'être attaqués, humiliés, assassinés – diminue. Les caravanes, au sens premier du terme, se sont donc mises à proliférer et à s'agrandir jusqu'à prendre des dimensions insolites. La dernière à

laquelle le gouvernement de Peña Nieto a été confronté met en évidence la ligne politique et la faiblesse de l'État mexicain, qui n'a été capable ni d'interdire son passage, ni de la contenir, ni de réprimer les migrants qui la composaient. Au bout de plus d'un mois d'une odyssée exténuante, ces derniers sont parvenus à Tijuana, à des milliers de kilomètres de leurs pays respectifs.

Aux États-Unis, Trump est devenu un peu anxieux, mais il s'est tout de même servi des images de la caravane en vue des élections de mi-mandat qui se tenaient en novembre 2018. Il n'en tira cependant pas tant de profit qu'espéré. Le pic d'hystérie est passé, et López Obrador fut intronisé le 1er décembre, alors que de nouvelles caravanes se formaient au Honduras et au Salvador. Une inflexion dans le discours de l'exécutif mexicain provoqua une autre marée de migrants ainsi qu'une crise avec les États-Unis.

López Obrador, son ministre de l'Intérieur, le directeur de l'Institut national de migration et plusieurs autres ténors du gouvernement annoncent alors mettre en œuvre une politique d'accueil « à bras ouverts » aux « frères centraméricains » qui arrivent au Mexique. La nouvelle rhétorique s'accompagne de l'annonce d'un – énième – plan d'aide pour l'Amérique centrale et de l'émission de visas humanitaires pour les étrangers qui entrent sur le territoire mexicain. La délivrance de visas est limitée, mais l'information se répand comme une traînée de poudre dans toute la région et jusqu'en Afrique.

Après une chute initiale en 2015 et 2016, l'augmentation du nombre de personnes sans papiers détenues à la frontière entre le Mexique et les États-Unis avait repris en 2017 pour atteindre vingt mille en moyenne par mois. La plupart d'entre elles étaient des Centraméricains qui souhaitaient demander l'asile. Mi-2018, ce nombre a crû encore pour se stabiliser autour de cinquante à soixante mille par mois. Le sextennat de Peña Nieto s'est achevé sur cette impression générale selon laquelle, si l'on parvient à la frontière, notamment avec des enfants mineurs, obtenir l'asile est probable. Après l'annonce du nouveau gouvernement, l'ampleur du phénomène s'est portée à des niveaux inconnus depuis 2007.

En février 2019, le nombre total de personnes détenues par le département de la Sécurité intérieure des États-Unis était de 75 000 ; en mars, de 109 000 ; en avril, de 123 000 ; et en mai, de 144 000. Les autorités nord-américaines, à commencer par leur chef suprême, crièrent au scandale. Nous voici arrivés en juin avec la crise sur les barrières douanières et le Mexique qui accepte de signer un accord de « pays tiers sûr » avec les

États-Unis. En échange, Trump retire sa menace d'imposer des droits de douane de 5 à 25 % sur les produits mexicains importés aux États-Unis.

Je ne voudrais pas m'éterniser sur les détails ni sur l'issue à court terme de ces événements, puisque nous n'en connaissons pas l'épilogue au moment d'écrire cet article. Je me contente de signaler que, pour une fois, et même si ce n'est pas exactement la première, le gouvernement mexicain a accepté de manière explicite, formelle et décisive d'effectuer le sale travail pour les États-Unis, notamment sur sa frontière sud. Il a envoyé plus de troupes à la frontière avec le Guatemala ; il a interdit le transit à travers le pays en direction de son voisin du Nord ; il a décidé d'accueillir sur son propre territoire tous les potentiels demandeurs d'asile aux États-Unis. L'opinion publique mexicaine a, dans un premier temps, applaudi les politiques de *refoulement*[5] et de fermeture des frontières, mais a vu d'un mauvais œil la subordination de son pays aux États-Unis, notamment parce que celle-ci a été décidée par un gouvernement qui s'autoproclame de gauche. La crise migratoire ainsi que le nouvel ALENA ou l'ACEUM devraient occuper toute la première année du mandat de López Obrador dans son agenda avec les États-Unis.

Les mutations du narcotrafic et la crise vénézuélienne

Cependant, ces thèmes ne représentent que deux des facettes du lien de plus en plus complexe et imbriqué qui unit les deux pays. Il y en a bien d'autres à signaler : certaines sont anciennes, d'autres plus récentes. Citons en premier lieu le problème posé par le trafic de drogue, qui remonte au moins aux années 1970. La guerre sanglante, option choisie par le président Felipe Calderón en 2007, a été poursuivie par Peña Nieto, en générant les mêmes effets : plus de violence, plus de violations des droits de l'homme, la militarisation de la sécurité publique et la détérioration désastreuse de l'image internationale du Mexique. Tout cela étant le résultat de décisions propres à ces deux présidents mexicains, mais qui avaient été prises en comptant sur le soutien et l'enthousiasme de Washington. Au point que, les années passant, les États-Unis ont acquis une sorte de droit de veto sur le moindre changement de stratégie en matière de lutte contre le trafic de drogue.

Pendant la campagne électorale de 2018, López Obrador avait tenté de modifier cette stratégie, au moins dans le discours : mettre fin à la guerre,

5. En français dans le texte.

retirer l'armée des routes, des montagnes et des villes où les conflits étaient les plus intenses, légaliser la marijuana, amnistier les producteurs et créer une justice transitionnelle pour les chefs des cartels. Très rapidement après les élections, il révéla que ses interlocuteurs nord-américains lui avaient fait savoir que la mise en application d'un tel discours serait vue d'un très mauvais œil. Il changea donc rapidement d'opinion. Reprenant et amplifiant les postures de Calderón et de Peña Nieto, il a ainsi créé une garde nationale militarisée, poursuivi la mise en place de barrages par la police et l'armée sur les routes, les saisies de drogue, la destruction des cultures, la capture ou l'exécution des *capos*[6] avec une violence plus forte encore que celle de ses prédécesseurs.

Pour Trump cependant, le problème n'est déjà plus la cocaïne, la marijuana ou les méthamphétamines. Les stupéfiants les plus dangereux et qui font l'objet d'une guerre sont désormais l'héroïne et le fentanyl, deux produits importés du Mexique et destinés à satisfaire la demande des *addicts* nord-américains aux analgésiques de grande puissance. La « crise des opioïdes » est devenue *la bête noire*[7] de Trump, et une nouvelle arme pour faire pression sur les autorités mexicaines : l'héroïne parce qu'elle provient en grande partie des plantations de pavot de l'État mexicain du Guerrero ; le fentanyl parce qu'il est acheminé de Chine aux États-Unis *via* le Mexique. Car, même si le Mexique a maintenu sa stratégie de guerre, de saisies et de captures, il paraît évident que ce n'est pas avec la même emphase que par le passé. On peut s'attendre à ce que la communauté nord-américaine dans le pays, considérable puisque arrivée au cours des deux sextennats précédents, fasse à nouveau pression sur les autorités mexicaines pour qu'elles redeviennent d'enthousiastes guerrières et se refusent à changer quoi que ce soit dans cette stratégie.

Enfin, la crise vénézuélienne, elle aussi, est un thème significatif des relations entre le Mexique et les États-Unis depuis l'élection de López Obrador. Au cours des deux dernières années du mandat de Peña Nieto, le pays avait repris la position définie entre 2000 et 2003 : l'accent porté sur les droits de l'homme, la défense collective de la démocratie représentative, des postures explicites en matière diplomatique, une pression proactive sur les institutions internationales et régionales, des alliances avec les *like-minded countries* (pays partageant le même point de vue). Cela s'était traduit par le leadership du Mexique au sein du Groupe de Lima comme de l'Organisation des États américains, la reconnaissance

6. Barons de la drogue.
7. En français dans le texte.

du manque de légitimité des élections vénézuéliennes, la condamnation de l'autoritarisme de Nicolás Maduro et la quête d'une solution pour mettre fin à la crise humanitaire au Venezuela.

López Obrador a avancé une série de lieux communs et de mensonges sur l'histoire diplomatique mexicaine et le principe de non-intervention pour rétablir la vieille solidarité avec les régimes de gauche d'Amérique latine. Il s'est retiré du Groupe de Lima, a encouragé les manœuvres entreprises par le président Maduro pour gagner du temps et rester au pouvoir, et s'est gardé de défendre les droits de l'homme au Venezuela. Les États-Unis ont toléré un temps ce virage, respectant en quelque sorte une certaine autonomie du Mexique. Washington, en public tout au moins, a rarement protesté contre l'alignement de Mexico sur La Havane, Caracas, La Paz, Managua, Pékin et Moscou. Mais on peut prévoir que Trump exercera à l'avenir une pression constante à ce sujet, parce que la situation au Venezuela est devenue un problème majeur pour le gouvernement des États-Unis.

Trois écueils à éviter

L'unique solution à court terme pour résoudre les tribulations mexicaines actuelles serait la défaite électorale de Trump en 2020. Ce qui n'est pas du ressort de López Obrador. En attendant, les risques qu'encourt le pays augmentent et pourraient atteindre des proportions alarmantes. En voici au moins trois qu'il convient de présenter rapidement.

D'abord, une rupture avec ce vieil axiome selon lequel Washington laisse les Mexicains gouverner seuls leur pays, si ce n'est dans certains domaines – la guerre contre le narcotrafic, la politique macroéconomique à partir de 1982, la sécurité commerciale des États-Unis au Mexique. La prédominance du facteur migratoire – qui implique un contrôle de l'ensemble du territoire mexicain et un déploiement de forces de grande envergure –, la volonté de López Obrador d'éviter, à tout prix, des conflits avec son voisin du Nord, la faiblesse économique du pays – due notamment aux erreurs commises par le régime mexicain en matière de politique économique –, ainsi que le caractère erratique de la stratégie menée par Trump, peuvent pousser les États-Unis à entrer dans un processus de micro-gestion de la politique de sécurité et de contrôle territorial du Mexique. Rien ne pourrait être plus dangereux pour les deux pays.

Ensuite, la menace d'une crise aiguë de l'économie mexicaine, comme en 1976, en 1982 et surtout en 1994-1995, est crédible. À ces trois occasions, imprévisibles et terriblement nocives pour les Mexicains, les

gouvernements des États-Unis, principalement celui de Bill Clinton, avaient réagi avec rapidité et efficacité tout en se montrant compréhensifs. Personne ne prévoit ni ne souhaite qu'une crise d'une telle ampleur se fasse jour prochainement, mais on ne peut en écarter la possibilité. Si tel était le cas, il semble surtout bien improbable que Trump réponde à la manière de Clinton, Ford et Reagan, au vu de son manque de réflexes, de vision à long terme et d'empathie vis-à-vis de son voisin du Sud.

Le dernier risque pour le Mexique et les États-Unis concerne la politique sociale de López Obrador, dont l'autonomie a des limites. Le président mexicain pourrait ainsi se soumettre à Washington et à l'arrogance de Trump. Son élection a engendré un immense espoir qu'advienne un changement social de fond, dans un pays qui en a désespérément besoin, même s'il ne s'agit pas forcément de celui qu'annonce López Obrador. Inutile de dire que Trump se fiche bien de la politique sociale mise en pratique par son homologue mexicain. Mais tout n'est pas compatible avec tout. Les pressions budgétaires induites par la politique antimigratoire, les incertitudes autour de l'ACEUM et des barrières douanières, la réaction du Congrès à Washington face aux horreurs dites par Trump sur le Mexique pendant sa campagne électorale, sont autant d'éléments qui peuvent, dans la réalité, suspendre les ambitions sociales de López Obrador et de tous les Mexicains.

Personne n'a souvenir que les relations entre le Mexique et les États-Unis aient connu une période aussi délicate. L'idéal serait qu'elle ne soit qu'un moment fugace. Si tel n'est pas le cas, tout peut arriver.

Traduit de l'espagnol (Mexique) par Anne Proenza

RÉSUMÉ

Depuis l'élection de Donald Trump, les relations entre le Mexique et les États-Unis traversent un des moments les plus difficiles de leur histoire. Jamais auparavant Washington n'avait montré autant de mauvaise volonté et d'animosité envers son voisin du Sud, ni de telles prédispositions à entrer en conflit. En outre, en décembre 2018, et pour la première fois depuis 1940, a été mis en place au Mexique un gouvernement qui s'autoproclame de gauche. La simultanéité de ces arrivées au pouvoir n'augure rien de bon pour chacun de ces deux pays.

CHRONIQUES

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er avril – 30 juin 2019)

Afghanistan

7 et 25 avril, 29-30 mai et 29 juin 2019. **Guerre civile**. La présidence afghane annonce, le 7 avril, qu'une délégation comprenant des émissaires du gouvernement, des membres de l'opposition et des proches de l'ex-président Hamid Karzai se joint aux négociations de Doha, au Qatar. Jusqu'à présent le président Ashraf Ghani restait à l'écart des discussions. La première rencontre se tient les 14 et 15 avril.

Les insurgés annulent une réunion qui devait avoir lieu dans la capitale qatarienne du 19 au 21 avril, mettant en cause la composition de la délégation de Kaboul. Ils acceptent la tenue d'une autre réunion, organisée par la Russie, le 25 avril, en coprésence de responsables chinois.

Les 29 et 30 mai, les représentants talibans et membres de l'opposition au gouvernement afghan ont des pourparlers, mais il n'y a pas d'accord de cessez-le-feu ni d'avancée visible concrète.

Un septième tour de négociations a lieu à Doha le 29 juin entre Américains et talibans.

Algérie

Avril-juin 2019. **Élection présidentielle**. Le 1er avril, le président Bouteflika annonce, après six semaines de manifestations, qu'il quittera le pouvoir avant le 28 avril. Il adresse, le 2 avril, sa démission au Conseil constitutionnel, alors que quelques heures plus tôt le chef d'état-major, Ahmed Gaïd Salah, 79 ans, avait demandé son départ immédiat du pouvoir.

Dans une « lettre d'adieu », Abdelaziz Bouteflika demande pardon aux Algériens, assurant malgré tout avoir gouverné avec « sincérité et loyauté ».

Le 3 avril, le Conseil constitutionnel ratifie la démission du président. En

* Centre d'études sur la coopération juridique internationale-Université de Poitiers (CECOJI-UP) – EA 7353.

vertu de la Constitution, Abdelkader Bensalah, 77 ans, président du Conseil de la Nation (le sénat algérien) depuis 2002 après avoir été président de l'Assemblée nationale populaire, proche de Bouteflika, fondateur du Rassemblement national démocratique, devient président par intérim, ce qui est confirmé par le Parlement le 9 avril.

Cependant, des manifestations ont lieu le vendredi 5 avril. Le président par intérim est contesté par la rue, mais aussi par le quotidien d'État *El Moudjahid*.

Le nouveau président fixe l'élection présidentielle au 4 juillet.

Le 16 avril, le président du Conseil constitutionnel, Tayeb Belaiz, 70 ans, en fonctions de mars 2012 à septembre 2013 et depuis le 10 février 2019, démissionne. Il était l'un des « 3B », dont la rue réclamait le départ avec Abdelkader Bensalah et Noureddine Bedoui, Premier ministre. Le Conseil constitutionnel devra valider les candidatures à l'élection et son président doit assurer l'intérim en cas de démission d'Abdelkader Bensalah. La désignation de Kamel Feniche comme nouveau président est contestée.

Le 4 mai, au lendemain d'une onzième journée de mobilisation, Saïd Bouteflika, frère cadet de l'ancien président, est interpellé avec les généraux Mohamed Mediène, dit Toufik, et Athmane Tartag, dit Bachir, responsables des services de renseignement, pour « complot contre l'État ».

Le 2 juin, le Conseil constitutionnel juge impossible de tenir l'élection présidentielle le 4 juillet, les deux seules candidatures, celles de Hamid Touahri, ingénieur en mécanique, et d'Abdelhakim Hamadi, vétérinaire, ayant été jugées invalides.

Le régime se durcit. Dix-sept manifestants sont arrêtés le 21 juin après avoir brandi un drapeau berbère. Ils sont poursuivis « pour avoir entrepris de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ».

Allemagne

26 mai 2019. **Élections européennes**[1]. Conséquence de la décision de la Cour de Karlsruhe, qui de façon curieuse avait supprimé le seuil à franchir pour avoir droit à une représentation au Parlement européen, le nombre de listes en lice explose, atteignant quarante et un, contre trente et un en 2014, ce qui constituait déjà un record. Le mode de scrutin est la représentation proportionnelle à une seule voix et avec listes bloquées.

Quatre-vingt-seize sièges sont à pourvoir. Même si elle arrive en tête, la CDU-CSU (Union chrétienne-démocrate-Union chrétienne-sociale), avec 28,9 % des voix et 29 sièges sur 96 sièges à pourvoir, subit une importante érosion. En recul d'un peu plus de six points et demi par rapport à 2014, elle enregistre son plus mauvais résultat depuis 1949. Certes, la CDU-CSU devance Les Verts, mais ceux-ci connaissent une forte progression, obtenant leur meilleur résultat depuis leur création, et deviennent la deuxième formation politique allemande, avec 20,5 % et 21 élus, au détriment du SPD (Parti social-démocrate), en déroute, qui n'a que 15,8 % et 16 sièges, reculant de onze points et demi. Ces partis devancent cependant l'Afd (Alternative pour l'Allemagne), extrême droite, avec 11,0 % et 11 élus, qui progresse de

1. Pour les résultats complets des élections européennes par pays, cf. Resultats-elections.eu.

quatre points mais est en recul par rapport aux élections législatives. En tout, quatorze partis sont représentés ! La participation a été de 61,4 %, en augmentation de treize points depuis les dernières élections européennes.

C'est un revers pour la grande coalition CDU-CSU/SPD, qui pourrait être rompue, l'échec éclatant des sociaux-démocrates à Brême, le même jour, ajoutant aux tensions. Annegret Kramp-Karrenbauer, présidente de la CDU, qui a succédé à Angela Merkel, est fragilisée.

1er-2 juin 2019. **Extrême droite. Crime politique**. Dans la nuit, le préfet (*Regierungspräsident*) de Kassel, Walter Lübcke, 65 ans, ancien député (CDU) au *Landtag* de Hesse, est assassiné sur la terrasse de sa maison à Wolfhagen-Istha, dans la banlieue de Kassel, d'une balle dans la tête. Chrétien-démocrate soutenant la politique d'accueil des migrants, il avait reçu des menaces de mort de groupes d'extrême droite. Un suspect âgé de 45 ans, Stephan Ernst, déjà condamné en 1993 pour violences racistes, confondu par son ADN, est arrêté dans la nuit du 14 au 15 juin et avoue le meurtre.

ARABIE SAOUDITE

Avril-juin 2019. **Journaliste. Prince héritier**. Le 1er avril, le *Washington Post* révèle que les quatre enfants de Jamal Khashoggi, journaliste saoudien assassiné le 2 octobre 2018 à Istanbul, ont reçu chacun en compensation, de la part des autorités, des maisons d'une valeur de plusieurs millions de dollars et une rente mensuelle supérieure à 10 000 euros. Ils pourraient recevoir davantage, à la suite du procès des suspects du meurtre.

Les cinq membres du Conseil de sécurité des Nations unies et une délégation turque assistent au procès mais se taisent sur son contenu, auquel ni la presse ni les ONG n'ont accès.

Le 8 avril, les États-Unis annoncent l'interdiction du territoire américain à l'encontre de seize Saoudiens, en raison de « leur rôle dans le meurtre » du journaliste.

Rapporteure spéciale des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, Agnès Callamard appelle son organisation, dans un rapport remis le 19 juin, à ouvrir une enquête internationale sur dix-sept personnalités saoudiennes, dont le prince héritier, Mohammed Ben Salman, pour leur rôle dans le meurtre du journaliste. Elle conclut à une « exécution délibérée, préméditée, extrajudiciaire, dont l'État d'Arabie saoudite est responsable ». Elle met aussi en cause l'attitude lâche des États occidentaux. Celle-ci se concrétise lors du G20 d'Osaka, où Mohammed Ben Salman figure au centre de la photo officielle, entre Donald Trump et Shinzō Abe !

AUTRICHE

17 mai 2019. **Gouvernement. FPÖ**. À la suite de la mise en ligne par *Der Spie*gel et la *Süddeutsche Zeitung* d'une vidéo montrant le vice-chancelier en fonctions depuis 2017, Heinz-Christian Strache, Parti de la liberté d'Autriche (FPÖ), extrême droite populiste, à Ibiza, où il avait l'habitude d'aller faire la fête, en train de demander à une personne se faisant passer pour la nièce d'un oligarque russe de financer de façon illégale son parti pour, en échange, l'aider à acheter le plus important quotidien national, *Kronen Zeitung*, la coalition conservateurs-extrême droite éclate. Le vice-chancelier démissionne le 18 mai. Le

20 mai, le ministre de l'Intérieur, Herbert Kickl, 50 ans, FPÖ, est démis de ses fonctions. Dès lors, tous les autres ministres issus du parti d'extrême droite démissionnent. Le 22 mai, Eckart Ratz, 66 ans, ancien président de la Cour suprême, sans parti, devient ministre de l'Intérieur ; Johann Luif, 59 ans, officier, ministre de la Défense ; et le ministre des Finances, Hartwig Löger, 53 ans, Parti populaire autrichien (ÖVP), vice-chancelier. Le chancelier, Sebastian Kurz, décide de la tenue d'élections anticipées en septembre. Le 27 mai, il est renversé par une motion de censure déposée par le Parti social-démocrate d'Autriche (SPÖ), le FPÖ et Jetzt. Le lendemain, le gouvernement est démis, le chancelier Kurz étant appelé à rester à son poste, avec Hartwig Löger comme chancelier par intérim, jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit formé. Le 30 mai, le président Van der Bellen, qui joue un rôle déterminant et inattendu dans cette crise, demande à Brigitte Bierlein, 69 ans, présidente de la Cour constitutionnelle, de former un gouvernement qui doit rester en place jusqu'aux élections législatives de septembre. La nouvelle chancelière prend ses fonctions le 3 juin.

Le 24 mai, Heinz-Christian Strache dépose une plainte contre trois personnes qu'il soupçonne d'avoir voulu le piéger par la vidéo qui a fait scandale.

26 mai 2019. **Élections européennes**. Dix-huit députés sont à élire par les citoyens ou résidants ressortissants de l'Union européenne de 16 ans et plus.

L'« Ibizagate » n'a pas eu l'effet dévastateur que le parti de Sebastian Kurz pouvait craindre. L'ÖVP domine en effet le scrutin, avec 34,6 % et 7 sièges, progressant de huit points par rapport à 2014. La participation a été de 59,8 %, en hausse de quatorze points.

BELGIQUE

26 mai 2019. **Élections législatives fédérales, régionales et communautaires**. Ce scrutin a lieu en même temps que les élections européennes. Depuis le retrait de la Nouvelle Alliance flamande (N-VA) de la coalition avec le Mouvement réformateur, parti du Premier ministre, les Libéraux et démocrates flamands ouverts (Open VLD) et les Chrétiens-démocrates et flamands (CD&V), le gouvernement Michel assurait les affaires courantes.

Aux élections législatives, la division du pays s'accentue et les partis de la coalition menée par Charles Michel sont tous touchés. Les Verts n'enregistrent pas la progression espérée et les socialistes ne profitent pas de l'érosion de la coalition. En Flandre, la N-VA est en tête mais en recul net, avec 16,0 % des voix et 25 des 150 sièges à pourvoir, devant Intérêt flamand (VB), xénophobe et séparatiste, qui progresse très fortement, avec 11,9 % et 18 élus. En Wallonie, les socialistes, bien qu'en tête, enregistrent un résultat très médiocre, avec 9,5 % et 20 élus, devançant le Mouvement réformateur, qui obtient 7,6 % et 14 élus. La gauche radicale du PTB progresse pour sa part, avec 8,6 % et 12 sièges. La participation a été de 90,0 %. La formation du gouvernement, une fois de plus, sera délicate et la reconduction d'une « coalition suédoise » semble exclue. Va-t-on battre le record de 2010-2011, lorsque la Belgique était restée sans gouvernement pendant cinq cent quarante et un jours ?

Le 30 mai, le roi Philippe désigne Didier Reynders, 60 ans, Mouvement réformateur, ministre des Affaires étrangères et européennes ainsi que ministre de la Défense, et Johan Vande Lanotte, 64 ans, socialiste flamand,

comme informateurs pour étudier la constitution d'une majorité.

Aux élections régionales, la Wallonie et Bruxelles restent à gauche, les écologistes obtenant un bon résultat dans la capitale et le PTB devenant le quatrième parti, tandis que la Flandre reste très à droite avec la N-VA et les progrès du VB.

Brésil

23 avril et 19 juin 2019. **Ancien président**. Quatre juges du Tribunal supérieur de justice réduisent, le 23 avril, la peine de prison de Luiz Inácio Lula da Silva, qui passe ainsi de douze ans et un mois à huit ans et dix mois, tout en baissant aussi fortement le montant de l'amende dont il doit s'acquitter.

Selon TheIntercept.com, des magistrats responsables de l'enquête « Lava Jato » auraient conspiré en vue d'empêcher le retour au pouvoir de l'ancien président Lula. Le juge Sérgio Moro, devenu ministre de la Justice, est mis en cause. Il est entendu, le 19 juin, pendant neuf heures par le Sénat mais n'emporte pas la conviction.

Chine (République populaire de)

3 avril au 30 juin 2019. **Hong Kong**. Un projet de loi permettant les extraditions vers la Chine est présenté, le 3 avril, au parlement de Hong Kong.

Le 9 avril, neuf leaders de la mobilisation de 2014 dite « révolution des parapluies » sont reconnus coupables de « conspiration ». Quatre sont condamnés, le 24 avril, à des peines de huit à seize mois de prison et quatre autres à des peines avec sursis ou à des travaux d'intérêt général.

Cent trente mille personnes selon les organisateurs, vingt-deux mille huit cents selon la police, manifestent le 28 avril pour protester contre le projet de loi. C'est la plus grande manifestation depuis cinq ans.

Le 4 juin, comme chaque année les Hongkongais commémorent le Printemps de Pékin de 1989. La ferveur et le nombre de participants – des dizaines de milliers – à ce trentième anniversaire sont d'autant plus grands dans le contexte politique de 2019.

Le 6 juin, entre deux mille cinq cents et trois mille avocats défilent silencieusement contre le projet de loi. Il s'agit d'une prise de position très rare de cette profession.

Le 9 juin, plus d'un million de Hongkongais sont dans la rue. Mais la cheffe de l'exécutif depuis le 1er juillet 2017, Carrie Lam, 62 ans, et le gouvernement chinois ne cèdent pas.

Le 12 juin, les jeunes manifestants sont violemment réprimés. Cependant, la seconde lecture du projet est reportée le 14 juin. C'est une victoire pour les Hongkongais, mais pour combien de temps ? Ils manifestent encore par centaines de milliers deux jours plus tard et demandent la démission de Carrie Lam.

Incarcéré depuis un mois, Joshua Wong, étudiant et leader du mouvement de 2014, est libéré le 17 juin. Il annonce qu'il se joint à la mobilisation.

Le lendemain, Carrie Lam s'exprime devant la presse pour offrir « ses plus sincères excuses » mais refuse de revenir sur le qualificatif d'« émeutiers » qu'elle avait attribué aux manifestants et exclut toute enquête sur les brutalités policières. Elle ne désamorce pas la crise.

Le 21 juin, des milliers de personnes bloquent le quartier général de la police, exigeant à nouveau la démission de Carrie Lam.

Le 23 juin, l'Alliance démocratique pour le progrès et l'amélioration de Hong Kong (DAB), considérée comme

inféodée au Parti communiste chinois, déclare qu'elle ne s'opposerait pas à Carrie Lam si celle-ci « retirait » son projet de loi.

Le 27 juin, de nouveaux rassemblements se déroulent alors que le G20 se réunit au Japon, à Osaka.

15 avril, 4 mai et 4 juin 2019. **Tian'anmen 1989**. Le 15 avril 1989 décédait Hu Yaobang, secrétaire général du Parti communiste limogé en 1987 et qui avait joué un grand rôle dans les réformes vers davantage de démocratie. Le lendemain débutaient des manifestations place Tian'anmen, à Pékin, demandant sa réhabilitation et la poursuite des réformes politiques. L'occupation de la place durera jusqu'à sa sanglante évacuation forcée le 4 juin. Le nombre de morts est l'objet de gigantesques divergences entre les chiffres officiels et les estimations américaines et russes.

Un mois avant le trentième anniversaire des manifestations de 1989, lors de la commémoration du centenaire du mouvement anti-impérialiste du 4 mai 1919 – qui protestait contre le traité de Versailles, attribuant au Japon la province du Shandong alors sous contrôle allemand –, le président Xi Jinping, s'exprimant devant des milliers de jeunes, de soldats, d'ouvriers et de membres du Parti communiste au Palais du peuple, exhorte au patriotisme et à l'obéissance au Parti.

À propos de l'occupation de Tian'anmen, les autorités parlent d'un « incident » qui menaçait la stabilité du pays. Le 2 juin, le ministre de la Défense, Wei Fenghe, déclare à Singapour que la réaction des autorités en 1989 avait été « correcte ».

Le 4 juin, la place Tian'anmen fait l'objet d'une surveillance absolue.

Corée du Nord

18 avril, 4 mai, 20-21 et 30 juin 2019. **Politique nucléaire. États-Unis**. La Corée du Nord procède, le 18 avril, à un essai d'une nouvelle « arme tactique guidée ». Pyongyang demande aux États-Unis de remplacer leur secrétaire d'État, Mike Pompeo, par un négociateur « plus prudent et plus mûr ».

Le 4 mai, la Corée du Nord tire plusieurs missiles de courte portée. Deux nouveaux missiles sont tirés le 9 mai. Les États-Unis ne réagissent pas véritablement.

Selon un quotidien sud-coréen, Kim Hyok-chol, émissaire spécial de la Corée du Nord chargé du nucléaire au sommet de Hanoï, aurait été exécuté ainsi que quatre représentants du ministère des Affaires étrangères. Y a-t-il un lien avec l'attaque de l'ambassade de Corée du Nord à Madrid, le 22 février, au cours de laquelle un commando de dix hommes (pilotés par la CIA ?) a volé du matériel informatique et séquestré le personnel pendant quatre heures. Kim Hyok-chol avait en effet été ambassadeur en Espagne.

Souhaitant se poser en médiateur, Xi Jinping vient en Corée du Nord les 20 et 21 juin avant de se rendre au G20 d'Osaka.

La visite de Donald Trump en Corée du Sud les 29 et 30 juin est l'occasion d'un geste spectaculaire : le président américain convie Kim Jong-un à une rencontre à Panmunjom. Les deux leaders se retrouvent le 30 juin et franchissent ensemble la ligne de démarcation, Donald Trump effectuant une vingtaine de pas en Corée du Nord pendant une minute. Une première pour un président américain – Jimmy Carter et Bill Clinton étaient allés en Corée du Nord mais en tant que simples citoyens.

Les deux hommes s'entretiennent ensuite pendant près d'une heure dans la Freedom House, qui se trouve au sein d'une zone de sécurité commune.

Égypte

16 et 20-22 avril 2019. **Révision constitutionnelle. Référendum**. Le Parlement adopte à une très large majorité de 485 des 596 députés, le 16 avril, une loi permettant au président Al-Sissi de rester au pouvoir jusqu'en 2030.

La révision constitutionnelle est approuvée, lors d'un référendum qui s'est tenu du 20 au 22 avril, par 88,8 % des voix, la participation étant de 44,3 %.

17 juin 2019. **Frères musulmans. Ancien président**. Haut responsable des Frères musulmans et ancien président, Mohamed Morsi, 67 ans, ingénieur, décède le 17 juin, s'effondrant alors qu'il était entendu pendant son procès au Caire. Il souffrait de diabète et d'hypertension. Élu le 30 juin 2012, au lendemain de la révolution de 2011, il avait été écarté du pouvoir le 2 juillet 2013 et était en prison depuis lors.

Espagne

28 avril 2019. **Élections législatives et sénatoriales**. Afin de contrer Vox, à l'extrême droite, Ciudadanos adopte une position plus à droite. Le Parti populaire fait de même.

Le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) du Premier ministre, Pedro Sánchez, 47 ans, est largement en tête, avec 28,9 % des voix et 123 des 350 sièges à pourvoir. Il devance le Parti populaire, qui, après avoir effectué un virage à droite sous la direction de Pablo Casado, 38 ans, perd la moitié de sa représentation, n'obtenant que 16,8 % des voix et 66 élus. Ciudadanos, mené par le Barcelonais Albert Rivera, 39 ans, partisan de l'unité de l'Espagne, progresse légèrement, avec 16,0 % et 57 élus, tandis que Unidas Podemos, gauche radicale, mené par Pablo Iglesias, 40 ans, parti très divisé, recule, avec 12,0 % et 35 sièges. Vox, conduit par Santiago Abascal, 43 ans, ultranationaliste, xénophobe et antiféministe, ancien membre du Parti populaire, ne fait pas la percée qu'on annonçait, ne recueillant que 10,3 % et 24 sièges. La Gauche républicaine de Catalogne obtient 3,9 % des voix et 15 élus ; En Comú Podem, 2,4 % et 7 élus ; Ensemble pour la Catalogne, 1,9 % et 7 élus ; et le Parti nationaliste basque, 1,5 % et 6 élus. Trente-six sièges vont à des partis régionalistes.

La participation a été forte, s'établissant à 75,4 %, ce qui a favorisé le PSOE. À la suite de leur défaite, les conservateurs s'éloignent des centristes et de l'extrême droite.

Les élections pour 208 sièges sur les 266 que compte le Sénat voient la nette victoire du PSOE, qui en obtient 122, contre 55 au Parti populaire, 11 à la Gauche républicaine de Catalogne, 9 au Parti nationaliste basque et 4 à Ciudadanos.

26 mai 2019. **Élections municipales et régionales. Catalogne. Madrid**. L'ancien Premier ministre français Manuel Valls n'arrive qu'en quatrième position avec la plateforme Barcelone pour le changement, après une campagne sur la sécurité et contre l'indépendantisme catalan, obtenant 13,2 % des suffrages. La Gauche républicaine de Catalogne est en tête avec 21,35 % des voix, devant le parti Barcelone en commun de la maire Ada Colau, avec 20,7 %, le Parti des socialistes de

Catalogne, avec 18 %, Ciudadanos, avec 18 %, et le Parti populaire, avec seulement 5 %. Mais c'est Manuel Valls qui, en apportant son soutien à Ada Colau et en réagissant à la multiplication des accords noués par les libéraux de Ciudadanos avec le Parti populaire et surtout Vox, empêche Barcelone d'être dirigée par les indépendantistes, pourtant arrivés en tête.

Manuela Carmena, indépendante, candidate à sa réélection à la mairie de Madrid, se présente sous une nouvelle étiquette, Más Madrid, après s'être rapprochée d'une branche dissidente de Podemos. Le tribunal électoral considère qu'un nouveau parti ne peut pas participer aux débats télévisés. Sa liste n'aura donc que dix minutes d'antenne durant toute la durée de la campagne. Au soir du scrutin, Más Madrid arrive cependant en tête, avec 30 % des voix, mais une alliance entre le Parti populaire et Ciudadanos, qui recueille respectivement 24 % et 19 % des suffrages, pourrait donner la mairie à la droite. Et c'est en effet ce qui se produira, la droite l'emportant avec les voix de Vox.

26 mai 2019. **Candidatures aux élections européennes. Catalogne**. En détention préventive depuis plus d'un an, Oriol Junqueras, président de la Gauche républicaine de Catalogne, est tête de liste en Espagne et désigné à l'unanimité comme candidat à la présidence de la Commission par les partis régionalistes de l'Alliance libre européenne.

Le 5 mai, le Tribunal suprême considère à l'unanimité que Carles Puigdemont a le droit de se présenter aux élections européennes, contrairement à la décision de la commission électorale. Mais, avec un autre indépendantiste, il se voit refuser son accréditation à Bruxelles.

Le 17 juin, la commission électorale déclare vacants les sièges au Parlement européen des indépendantistes Oriol Junqueras – le Tribunal suprême ayant refusé le 14 juin sa libération temporaire pour qu'il puisse prêter serment –, Carles Puigdemont et Toni Comín – tous deux réfugiés en Belgique et absents lors de la prestation de serment. La commission électorale estime qu'un document déposé par leur avocat pour prouver qu'ils ont prêté serment devant un notaire en Belgique ne permet pas la validation de l'élection.

26 mai 2019. **Élections européennes**. Disposant de cinquante-quatre députés sortants, l'Espagne devra en élire cinq de plus. Le scrutin est à la représentation proportionnelle avec listes bloquées dans une circonscription unique, sans seuil électoral. La participation a été de 60,7 %.

Le PSOE, avec le Parti socialiste catalan, conduit par le ministre des Affaires étrangères, Josep Borrell, ancien président du Parlement européen, recueille 32,9 % et 20 sièges, se plaçant largement devant le Parti populaire (20,2 % et 12 élus) ; Ciudadanos (12,2 % et 7 sièges) ; la coalition comprenant Unidas Podemos Cambiar Europa, Gauche unie, Catalogne en commun et Barcelone en commun (10,1 % et 6 élus) ; Vox, extrême droite, qui connaît un sévère recul, ses électeurs s'étant reportés sur le Parti populaire (6,2 % et 3 élus) ; la coalition « Ahora Repúblicas » entre la Gauche républicaine de Catalogne, Euskal Herria Bildu et le Bloc nationaliste galicien, menée par Oriol Junqueras (5,6 % et 3 élus) ; la coalition du Parti démocratique européen catalan et d'Ensemble pour la Catalogne de

Carles Puigdemont, ancien président catalan en fuite en Belgique (4,5 % et 2 élus) ; et la Coalition pour une Europe solidaire (2,8 % et 1 élu).

ÉTATS-UNIS

16 et 30 mai, 7 et 27 juin 2019. **Migrants. Mexique**. Donald Trump présente, le 16 mai, un vaste projet de réforme du système d'immigration légale conçu par Jared Kushner, son gendre. Ce serait un système « à points » proche du système canadien, prenant en considération le niveau d'éducation, les compétences, une éventuelle offre d'emploi ou un projet de création d'entreprise. Les candidats devraient être « financièrement indépendants », « apprendre à parler anglais » et « passer un examen civique ». Le texte comprend également un volet sécuritaire. Mais il ne résout pas la question des « *dreamers* » (jeunes immigrés) et des immigrés illégaux.

Le 30 mai, le président Trump annonce imposer, à partir du 10 juin, « les tarifs douaniers de 5 % sur tous les biens venus du Mexique » tant que les immigrés clandestins continueront de passer la frontière. Au terme de huit jours de négociations, les envoyés mexicains réussissent à conclure un accord. Le 7 juin, Donald Trump fait savoir par un tweet qu'il « suspend indéfiniment » sa menace, le Mexique s'engageant à prendre « des mesures fortes pour endiguer les flux migratoires ». Ceux-ci ont atteint un niveau record en mai.

Le 23 juin, la photo des cadavres d'un jeune Salvadorien et de sa petite fille de vingt-trois mois, noyés dans le Río Grande alors qu'ils tentaient de rejoindre les États-Unis, montre l'inhumanité de la politique américaine à l'égard des migrants.

Le 27 juin, la Chambre des représentants débloque en urgence une enveloppe de 4,6 milliards de dollars, approuvée la veille par le Sénat. Cette enveloppe vise à financer l'accueil des mineurs mais aussi le contrôle de la frontière avec le Mexique, ce qui a divisé les démocrates.

8 et 10 avril, 14 juin 2019. **Cabinet. Administration**. Le *Major General* Randolph « Tex » Alles, 65 ans, directeur depuis le 25 avril 2017 du Secret Service, police d'élite chargée de la protection du président, est remplacé le 8 avril. Pour des observateurs, il s'agit d'une « purge ».

Secrétaire à la Sécurité intérieure depuis le 6 décembre 2017, Kirstjen Nielsen, indépendante, démissionne le 10 avril. Elle n'était pas à l'aise avec la politique de séparation des familles de migrants mais ne donne pas d'explication précise. C'est une surprise, qui s'ajoute cependant aux nombreuses autres démissions. Donald Trump l'annonce sur Twitter, lui non plus sans en préciser les causes. Kevin McAleenan, 47 ans, indépendant, chef des douanes et de la protection des frontières, assure l'intérim et entre en fonctions le jour même.

Le président Trump fait savoir le 14 juin que Sarah Huckabee Sanders, 36 ans, porte-parole de la Maison-Blanche depuis le 21 juillet 2017, quittera son poste fin juin, sans pour autant désigner de successeur. Elle avait bousculé la communication de l'exécutif.

7, 14 et 17 mai 2019. **Avortement. Géorgie. Alabama. Missouri**. La Géorgie adopte, le 7 mai, une loi sur l'avortement très restrictive. Le texte dit *Heartbeat Bill* interdit l'interruption volontaire de

grossesse dès que les battements de cœur du fœtus sont détectés. Or ils peuvent être entendus dès la sixième semaine.

Le 14 mai, l'Alabama vote une loi interdisant l'avortement, même en cas de viol ou d'inceste, sauf cas d'urgence vitale pour la mère. Des peines allant de dix à quatre-vingt-dix-neuf ans de prison sont prévues pour les médecins qui recourent à cette pratique.

Le 17 mai, le Missouri adopte une loi similaire.

L'objectif des États conservateurs est que la Cour suprême revienne sur sa décision *Roe v. Wade* de 1973.

Donald Trump exprime son hostilité à l'avortement mais admet trois exceptions : le viol, l'inceste et la nécessité de protéger la mère.

Plusieurs studios de production audiovisuelle, dont Disney, Netflix, Warner, Universal et Sony, font savoir qu'ils envisagent de ne plus tourner dans les États limitant le droit à l'avortement.

10 juin 2019. **Liberté de la presse**. Le *New York Times* annonce qu'il ne publiera plus de dessins politiques. Cette décision fait suite à la publication, dans son édition du 25 avril, d'un dessin d'António Moreira Antunes dans lequel Benyamin Netanyahou est représenté sous les traits d'un chien d'aveugle tenu en laisse par un Donald Trump non-voyant. Le Premier ministre israélien en teckel porte un collier avec une étoile de David bleue, qui est celle du drapeau israélien, et le président américain une kippa. Certaines personnes ont jugé le dessin antisémite. Cette autocensure du respectable quotidien est inquiétante.

Grèce

26 mai 2019. **Élections européennes**. Vingt et un députés doivent être élus à la représentation proportionnelle avec vote préférentiel et répartition selon la méthode de Droop (par lequel le nombre de voix est divisé par le nombre de sièges plus un et le quotient est majoré de un), le seuil électoral étant de 3 %.

Quarante listes s'affrontaient. Les conservateurs de Nouvelle Démocratie sont en tête, avec 33,1 % et 8 sièges, devant Syriza, parti du Premier ministre, Aléxis Tsípras, qui résiste mieux que prévu mais enregistre un recul de dix points, avec 23,8 % et 6 élus. Le parti Anel, souverainiste, qui avait été l'allié de Syriza, n'a pas d'élu. La participation a été de 58,7 %.

À la suite du recul de son parti, Aléxis Tsípras annonce des élections anticipées pour le 7 juillet.

Hongrie

26 mai 2019. **Élections européennes**. Le vice-président du Conseil italien, Matteo Salvini, vient à Budapest le 2 mai pour y rencontrer le Premier ministre, Viktor Orbán, qui apparaît comme l'homme fort de l'extrême droite européenne.

Dans une conversation rapportée par *The Atlantic*, Viktor Orbán affirme qu'il n'a rien à voir avec Marine Le Pen.

Vingt et un députés sont à élire à la représentation proportionnelle avec listes bloquées dans une circonscription unique, le seuil électoral étant de 5 %. La participation a été de 43,4 %.

C'est une grande victoire pour Viktor Orbán. La coalition entre le Fidesz, l'Union civique hongroise et le Parti populaire chrétien-démocrate, souverainiste, avec 52,1 % et 13 sièges, progresse encore par rapport à 2014 et devance de pas moins de trente-cinq points la Coalition démocratique, qui obtient 16,3 % et 4 élus, menée par l'ancien Premier

ministre socialiste Ferenc Gyurcsány, très contesté.

Indonésie

20 mai 2019. **Peine de mort. France**. Félix Dorfin, interpellé en septembre en provenance de Singapour avec trois kilos de drogues diverses, est condamné à mort. Déjà en 2007, Serge Atlaoui a été condamné à la peine de mort pour trafic de drogue.

Irak

26 mai-4 juin 2019. **Peines de mort. France**. Trois Français âgés de 32 à 41 ans, Kévin Gonot, Léonard Lopez et Salim Machou, sont condamnés à mort le 26 mai pour appartenance à Daech. Ils avaient été arrêtés en Syrie par une alliance arabo-kurde et transférés en Irak. À leur tour sont condamnés à la peine de mort, le 27 mai, le djihadiste Mustapha Merzoughi, 37 ans ; le 28 mai, Brahim Nejara, 33 ans, accusé par les services de renseignement français d'avoir facilité l'envoi de djihadistes dans l'Hexagone, ainsi que Karam El Harchaoui, 33 ans ; le 29 mai, Yassine Sakkam, 29 ans, originaire de Saint-Just, près de Lunel. Comment va réagir la France, qui refuse de rapatrier ses nationaux ayant rejoint l'organisation État islamique et qui pourtant soutient l'abolition de la peine de mort à travers le monde ? Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, a estimé que les sept Français condamnés à mort avaient bénéficié d'un « procès équitable » !

Avec Fodil Tahar Aouidate, 32 ans, et Vianney Ouraghi, 28 ans, le 2 juin, ainsi que Bilel Kabaoui, 32 ans, et Mourad Delhomme, 41 ans, le 4 juin, ce sont onze Français qui ont été condamnés à mort en une semaine. Certains d'entre eux mettent en cause les autorités françaises qui ont participé à leur transfert à Bagdad.

Italie

26 mai 2019. **Élections européennes**. Les soixante-treize députés à élire le sont à la représentation proportionnelle avec vote préférentiel dans cinq circonscriptions, le seuil électoral étant de 4 %.

La Ligue de Matteo Salvini sort triomphante du scrutin, avec 34,3 % des voix et 28 sièges, alors qu'il n'avait obtenu que 6,2 % en 2014, ayant capté entre-temps les voix de la droite berlusconienne. La participation a été de 54,5 %.

12, 26 et 27 juin 2019. **Migrants**. Le vice-président du Conseil, Matteo Salvini, fait adopter, le 12 juin, un décret-loi durcissant les mesures contre les migrants, mais aussi contre les navires entrant sans autorisation dans les eaux territoriales.

Le 26 juin, Carola Rackete, capitaine allemande du *Sea-Watch 3*, qui bat pavillon néerlandais, force le blocus des eaux territoriales pour débarquer les quarante-deux personnes à son bord secourues le 12 juin au large de la Libye. Le parquet d'Agrigente ouvre le 27 juin une enquête pour aide à l'immigration clandestine et non-respect de l'ordre de ne pas pénétrer dans les eaux italiennes. La capitaine est arrêtée le 28 juin dans le port de Lampedusa, avant que ne débarquent les migrants.

Matteo Salvini, qui ne s'embarrasse pas de nuances, dénonce « un acte de guerre » !

JAPON

8, 22 et 25 avril, 25 juin 2019. **Affaire Renault-Nissan**. En France, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères appelle le Japon à respecter les droits et la présomption d'innocence de Carlos Ghosn.

Les actionnaires de Nissan votent le 8 avril à Tokyo la révocation du mandat d'administrateur de Carlos Ghosn.

Le 22 avril, ce dernier est inculpé pour la quatrième fois, s'agissant de détournement de fonds de Nissan.

Le 25 avril, il est à nouveau libéré, après paiement d'une caution de 4 millions d'euros.

Le 25 juin, l'assemblée générale de Nissan se déroule de façon houleuse à Yokohama. Les actionnaires approuvent un nouveau schéma de gouvernance à trois comités à la suite de cette affaire.

24 avril 2019. **Eugénisme**. En raison de la loi de protection eugénique en vigueur de 1948 à 1996, vingt-cinq mille personnes ont subi des stérilisations de force. Après le vote à l'unanimité d'une loi, ces victimes pourront, pendant un délai de cinq ans, demander une compensation financière pouvant atteindre 3,2 millions de yens (27 000 euros), somme qu'elles jugent bien trop faible.

30 avril-1er mai 2019. **Empereur**. Le 1er avril est annoncé le nom de la nouvelle ère impériale, Reiwa (« harmonie »). C'est la cinquième après Meiji (« gouvernement éclairé », 1868-1912), Taishō (« grande justice », 1912-1926), Shōwa (« paix lumineuse », 1926-1989) et Heisei (« accomplissement de la paix », 1989-2019).

Très populaire, l'empereur Akihito, 85 ans, abdique le 30 avril, ce qui est effectif à minuit. C'est la première abdication depuis 1817. Son fils Naruhito, 59 ans, lui succède le 1er mai devenant ainsi le cent-vingt-sixième empereur. Le code de la maison impériale de 1947, qui reprend celui de 1889, écarte les femmes de la succession. La dernière femme sur le trône fut Go-Sakuramachi, de 1762 à 1770. Le nouvel empereur a une fille, Aiko. Juridiquement, c'est donc le prince Fumihito d'Akishino, 53 ans, frère du nouvel empereur, qui devient le premier dans l'ordre de succession au trône. Il a trois enfants dont un fils, Hisahito.

POLOGNE

3 et 11 avril, 27 juin 2019. **État de droit.** CJUE. Le vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans, annonce le 3 avril la mise en œuvre d'une procédure d'infraction contre la Pologne, accusée de « soumettre systématiquement les juges au contrôle politique ».

Le 11 avril, l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne, Evgueni Tanchev, conclut que la Pologne a enfreint le droit de l'Union dans sa réforme de la justice en violant le principe de l'inamovibilité des magistrats par l'abaissement à 65 ans de l'âge de la retraite. Cette mesure est invalidée par la Cour le 24 juin.

Le 27 juin, dans ses conclusions, l'avocat général considère que la réforme judiciaire polonaise est contraire à l'interdiction de discrimination fondée sur le sexe et aux principes d'inamovibilité et d'indépendance des juges.

26 mai 2019. **Élections européennes**. Cinquante et un députés doivent être élus à la représentation proportionnelle avec vote préférentiel dans treize

circonscriptions, le seuil électoral étant de 5 %.

Le 18 mai, plus de vingt mille Polonais défilent à Varsovie pour manifester leur soutien à l'Europe, avec à leur tête Donald Tusk, ancien Premier ministre, président du Conseil européen et cofondateur de Plateforme civique, parti qui, en vue des élections à venir, est membre de la Coalition européenne.

La stratégie d'alliance de la Coalition européenne, qui lui permet de recueillir 38,5 % des voix et 22 sièges, n'a pas empêché Droit et justice, europhobe, conservateur, de réussir à parvenir en tête, avec 45,4 % et 26 sièges. La participation a été de 45,7 %, soit un saut de vingt points par rapport à 2014.

ROYAUME-UNI

Avril-juin 2019. **Brexit. Élections européennes**. Alors que, le 1er avril, les députés ont rejeté les quatre motions proposées contre l'accord de Brexit, la Première ministre, Theresa May, veut demander un nouveau délai et appelle Jeremy Corbyn à s'entendre ensemble sur un plan pour quitter l'Union européenne.

Le lendemain, la Commission somme le Royaume-Uni de récupérer des arriérés d'impôts auprès de certaines multinationales qui ont bénéficié d'avantages fiscaux indus.

Les défections continuent. Le 3 avril, Nigel Adams, secrétaire d'État au pays de Galles, et Chris Heaton-Harris, secrétaire d'État au sein du ministère du Brexit, démissionnent.

Le même jour, les députés adoptent de justesse une proposition de loi obligeant Theresa May à reporter le Brexit au-delà du 12 avril si les parlementaires ne parviennent pas à un accord.

Le Parlement européen et le Conseil confirment alors un accord provisoire sur la proposition de la Commission d'accorder aux ressortissants britanniques un régime d'exemption de visa pour des séjours de quatre-vingt-dix jours maximum au sein de l'espace Schengen par période de cent quatre-vingts jours. Ce régime est subordonné au fait que le Royaume-Uni accorde une exemption de visa non discriminatoire à tous les citoyens de l'Union, conformément au principe de réciprocité en la matière. Le 4 avril, les députés européens approuvent le projet par 502 voix contre 81 et 289 abstentions.

Le jour suivant, Theresa May écrit à Donald Tusk pour l'informer que le Royaume-Uni souhaite obtenir une extension jusqu'au 30 juin. Donald Tusk propose un report « flexible », autorisant Londres à sortir de l'Union n'importe quand pendant une période de douze mois maximum.

Le 10 avril, les Vingt-Sept, après des débats difficiles, accordent un nouveau délai jusqu'au 30 octobre. On parle d'un « *Halloween Brexit* ». Si les Britanniques ratifient l'accord, la sortie de l'Union interviendrait le premier jour du mois suivant. La question la plus épineuse est celle des élections au Parlement européen, car les États membres qui s'étaient vu accorder des sièges supplémentaires ne pourront les occuper, les élus étant en attente du Brexit pour siéger.

Le 14 mai, Theresa May annonce que, quel que soit le résultat des négociations avec le Parti travailliste, le « projet de loi » de sortie de l'Union sera présenté dans la semaine du 3 juin. Les négociations entamées le 5 avril avec les travaillistes échouent le 17 mai.

Le 22 mai, la ministre chargée des relations avec le Parlement, Andrea Leadsom, démissionne.

Les conservateurs décident que le projet de loi de Brexit ne sera pas soumis au vote du Parlement. C'est un nouveau camouflet pour Theresa May.

Le 24 mai, la Première ministre annonce sa démission, qui sera effective après l'élection d'un nouveau leader du Parti conservateur en juin ou en juillet. Sept candidats se sont déclarés.

Lors d'une visite d'État de trois jours, Donald Trump plaide, avec son ton provocateur, pour un Brexit dur.

18 avril 2019. **Irlande du Nord**. Lyra McKee, 29 ans, journaliste, est tuée, vingt et un ans après la signature de l'accord du Vendredi saint, tandis qu'elle couvrait des heurts entre la police et des dissidents républicains à Londonderry. La police estime que le « responsable probable » est le groupe dissident républicain Saoradh, branche politique de la « nouvelle IRA », qui est opposé au processus de paix. Les émeutes sont nées d'une perquisition dans une maison du quartier de Creggan, considéré comme un fief républicain.

Par une initiative inédite, les six principaux partis nord-irlandais publient une déclaration commune, alors que le dialogue est rompu entre unionistes et républicains.

Sans gouvernement depuis deux ans, l'Irlande du Nord voit les négociations reprendre le 7 mai entre les catholiques du Sinn Féin et les protestants du Parti unioniste démocrate.

23 mai 2019. **Élections européennes**. Pour ce scrutin inattendu, soixante-treize députés sont à élire à la représentation proportionnelle avec listes bloquées en Angleterre, en Écosse et au pays de Galles, sans seuil électoral; en Irlande du Nord est appliqué le vote unique transférable.

Alors qu'il semblait avoir quitté la vie politique, Nigel Farage réapparaît avec le Parti du Brexit, fondé en février 2019. La commission électorale soupçonne ce dernier d'avoir encaissé une multitude de règlements tout juste inférieurs à 500 livres sterling via la plateforme de paiement Paypal, qui ne permet pas de vérifier l'origine des fonds ni le véritable payeur.

Les conservateurs obtiennent leur plus mauvais résultat depuis… 1832 ! C'est une déroute aussi pour les travaillistes, sanctionnés en raison de leur incapacité à sortir de la question du Brexit. En revanche, il s'agit d'une victoire pour Nigel Farage et le Parti du Brexit, les électeurs ayant oublié sa désertion au lendemain du référendum. Avec 30,7 % de suffrages, il obtient 29 sièges et réduit à néant le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), qui chute de 26,8 % à 3,2 %. Il est en tête dans toutes les régions d'Angleterre (sauf à Londres) et du pays de Galles. L'Écosse lui est hostile. Les conservateurs s'effondrent et passent de 23,3 % à 8,8 %, se retrouvant à la cinquième place, avec seulement 4 élus, et les travaillistes ont 13,7 % des voix et 10 sièges. Mais les partis en faveur d'un nouveau référendum recueillent un beau succès. Les libéraux-démocrates progressent de 6,7 % à 19,8 % et ont 16 élus. Les Verts doublent presque leur résultat de 2014, avec 11,8 % et 7 élus. Change UK, avec 3,3 %, n'a pas d'élu. Les indépendantistes gallois de Plaid Cymru obtiennent 1,0 % et 1 élu. Le Parti national écossais a 3,5 % des voix et 3 élus. En Irlande du Nord, le Sinn Féin et le Parti unioniste démocrate, avec 0,6 %, ont 1 élu

chacun, ainsi que le Parti de l'Alliance, avec 0,5 %.

La participation a été de 36,9 %.

Juin 2019. **Premier ministre**. Le Parti conservateur retient, le 10 juin, dix candidats pour succéder à Theresa May, qui a annoncé sa prochaine démission. Les deux jours suivants, les députés conservateurs commencent les premières auditions des candidats à la direction du parti.

Le cinquième vote, le 20 juin, est largement favorable à Boris Johnson, qui recueille 160 voix parmi les 313 députés conservateurs.

Le candidat au poste de Premier ministre devra malgré tout comparaître devant un tribunal londonien, étant accusé d'avoir sciemment menti sur le coût de l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne lors de la campagne référendaire.

La Banque d'Angleterre contredit par ailleurs Boris Johnson, qui lors d'un débat avait affirmé qu'un Brexit sans accord n'entraînerait pas de nouveaux droits de douane entre le Royaume-Uni et l'Union.

Soudan

6-7 avril 2019. **Crise politique**. Des milliers de Soudanais manifestent les 6 et 7 avril devant le quartier général de l'armée, à Khartoum, pour réclamer la démission du président Omar el-Béchir, 75 ans. Le 8 avril, l'armée intervient pour protéger les manifestants de la police anti-émeute. Le lendemain, onze personnes, dont six membres des forces de sécurité, sont tuées.

Omar el-Béchir, au pouvoir depuis le 30 juin 1989 – après avoir renversé avec des officiers le gouvernement démocratique de Sadek al-Mahdi –, est destitué et arrêté par l'armée le 11 avril. Il est l'objet de deux mandats d'arrêt internationaux, émis par la Cour pénale internationale en 2009 et 2010, pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre au Darfour. Il est remplacé par un « Conseil militaire de transition », dirigé par le ministre de la Défense et premier vice-président, Awad ibn Auf, 65 ans, en place pour deux ans, ce que mettent en cause les manifestants, qui poursuivent leur action, animée par l'Association des professionnels soudanais. Le gouvernement est dissous.

Le 12 avril, Ibn Auf démissionne et nomme le général Abdel Fattah al-Burhan, 59 ans, chef du Conseil militaire de transition, qui promet un gouvernement civil.

Sous la pression de la rue, l'ancien président est incarcéré le 16 avril.

Le 21 avril, les responsables du mouvement de contestation constatent que leurs discussions avec le Conseil militaire sont suspendues. Ils menacent d'une grève générale. Les magistrats annoncent leur ralliement au mouvement pour réclamer « un système judiciaire indépendant ».

Le 27 avril, un accord intervient entre le Conseil militaire et l'opposition de l'Alliance pour la liberté et le changement sur une autorité conjointe comprenant civils et militaires. Mais, le 8 mai, les leaders du mouvement, accusant les généraux de retarder la transition, menacent de « désobéissance civile ».

Le 13 mai, six personnes sont tuées par des « hommes armés non identifiés », alors que les manifestants participaient à un sit-in devant le quartier général de l'armée. Le même jour, l'ex-président est inculpé pour « meurtre de manifestants ».

Un accord intervient dans la nuit du 14 au 15 mai. L'armée devra céder le pouvoir à un gouvernement qui sera nommé pour trois ans afin de préparer de nouvelles élections.

Le 21 mai, l'Association des professionnels soudanais annonce une prochaine « grève politique générale », que les Soudanais observent les 28 et 29 mai.

Le 31 mai, des contre-manifestations ont lieu à Khartoum pour soutenir les militaires. Le Conseil militaire disperse, le 3 juin, les manifestants devant leur quartier général. Le bilan de la répression est de cent onze morts. Le 5 juin, les leaders de la contestation rejettent l'offre de dialogue des militaires. Ils mettent en cause les miliciens des Forces de soutien rapide, conduites par le général Mohamed Hamdan Daglo, dit Hemetti, 43 ans, commandant de milice, homme fort du Soudan.

Dans la nuit du 3 au 4 juin, le Conseil militaire de transition annule tous les accords signés avec l'opposition.

L'Alliance pour la liberté et le changement met fin, le 11 juin, au mouvement de désobéissance et accepte de reprendre les négociations.

Le 30 juin, des centaines de milliers de Soudanais manifestent dans des dizaines de villes pour exiger que les militaires rendent le pouvoir aux civils. Il s'agit de la première manifestation d'envergure depuis la répression du 3 juin.

Union européenne

8 avril, 23-26 mai 2019. **Élections européennes**. Ce sont près de quatre cent trente millions de citoyens européens qui prennent part au scrutin pour désigner 751 parlementaires. Si le Brexit survient d'ici à 2024, les soixante-treize députés britanniques quitteront le Parlement et vingt-sept sièges seront attribués à d'autres pays. On passera alors à 705 députés (quarante-six étant conservés dans l'hypothèse d'un élargissement de l'Union).

En août 2018, l'ancien stratège de Donald Trump, Steve Bannon, évincé depuis, avait effectué une tournée en Europe afin de fédérer les mouvements populistes pour détruire l'Union. La démarche avait été accueillie avec scepticisme.

La Commission craint la désinformation lors des élections et veut renforcer la cybersécurité.

La participation a été de 50,6 % et a augmenté de huit points par rapport à 2014. Elle a progressé dans vingt des vingt-huit États membres.

Juin 2019. **Président de la Commission**. Le 8 avril, Margrethe Vestager, commissaire à la concurrence, qui a inspiré la série télévisée *Borgen*, confirme qu'elle est candidate à la présidence de la Commission. Les autres candidats sont : le député allemand Manfred Weber, Union chrétienne-sociale, tête de liste du Parti populaire européen ; le député tchèque Jan Zahradil, Parti démocratique civique, tête de liste des Conservateurs et réformistes européens ; l'Allemande Skia Keller, Alliance 90/Les Verts, et le Néerlandais Bas Eickhout, Gauche verte, tous deux pour Les Verts ; ainsi que le Néerlandais Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission, investi par les socialistes.

Le 28 mai, soit deux jours après les élections, les présidents des groupes politiques constatent qu'il n'existe pas de majorité favorable à Manfred Weber, l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe ayant refusé d'entériner

cette candidature. Les Vingt-Huit tentent de fixer des critères.

Le Conseil européen des 20 et 21 juin devait décider. Parmi les favoris figuraient Manfred Weber, dont la France ne veut pas, Frans Timmermans, polyglotte, Margrethe Vestager, libérale suédoise, et Michel Barnier, ancien commissaire et négociateur du Brexit. Aucune décision n'est prise.

Juin 2019. **Parlement européen**. Les députés se répartissent en sept groupes politiques, vingt-cinq députés issus de sept États membres différents étant nécessaires pour former un groupe.

Résultats des élections européennes par groupe politique

Participation	50,6 %	
Partis	*%*	*sièges*
Parti populaire européen (PPE)	24,23	182 (– 34)
Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D)	20,51	154 (+ 3)
Renew Europe (ex-ALDE)	14,38	108 (+ 39)
Les Verts/Alliance libre européenne (Les Verts/ALE)	9,85	74 (+ 22)
Identité et démocratie (ex-ENL)	9,72	73 (+ 31)
Conservateurs et réformistes européens (ECR)	9,32	70 (– 7)
Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL)	5,46	41 (– 11)
Non-inscrits	7,59	57 (+ 7)

Le groupe du Parti populaire européen (PPE) est toujours le plus nombreux, même s'il a perdu des députés. Il est présidé depuis 2014 par l'Allemand Manfred Weber.

L'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D) réunit les socialistes, les travaillistes et des démocrates. Il est présidé par l'Espagnole Iratxe García Pérez, 44 ans, succédant à l'Allemand Udo Bullmann, élu le 20 mars 2018 et qui a renoncé à briguer à nouveau la présidence du groupe.

L'Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe (ALDE) adopte une nouvelle dénomination, cédant à la mode du tout-anglais (au moment du Brexit…) : « Renew Europe ». La France y est le pays le plus représenté avec les députés La République en marche. À la suite du retrait de Nathalie Loiseau, après ses propos peu agréables sur certaines personnalités politiques lors d'un point de presse « off », c'est l'ancien Premier ministre roumain Dacian Cioloș, 49 ans, Parti de la liberté, de l'unité et de la solidarité, docteur en agronomie à Montpellier, marié à une Française, ayant le soutien de la France et de Ciudadanos, qui est élu président du groupe par 64 voix contre 42 à la Néerlandaise Sophie in't Veld, 55 ans, Démocrates 66. Il succède au Belge Guy Verhofstadt, qui présidait depuis 2009 et ambitionnait de devenir président du Parlement.

Le groupe des Verts/Alliance libre européenne s'est renforcé, mais pas à la mesure de son ambition. Sa présidence est bicéphale. L'Allemande Ska Keller,

37 ans, Alliance 90/Les Verts, et le Belge Philippe Lamberts, 56 ans, Écolo, ont été réélus à sa tête.

Le nouveau groupe d'extrême droite, qui succède à l'Europe des nations et des libertés sous le nom d'Identité et démocratie, réunit le Rassemblement national français, la Ligue italienne (délégation la plus nombreuse), l'Alternative pour l'Allemagne, ainsi que des nationalistes autrichiens, finlandais et danois. Il est présidé par l'Italien Marco Zanni, 32 ans, Ligue, ancien membre du Mouvement 5 étoiles. Le précédent groupe était coprésidé par le Néerlandais Marcel de Graaff et le Français Nicolas Bay.

Le groupe des Conservateurs et réformistes européens élit aussi deux présidents, le Polonais Ryszard Legutko, 69 ans, Droit et justice, coprésident sortant, et l'Italien Raffaele Fitto, 49 ans, Fratelli d'Italia, ex-Forza Italia, qui succèdent au Britannique Syed Kamall.

Le groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique a une présidence collégiale. Elle est composée du Portugais João Ferreira, 40 ans, Parti communiste, de sa compatriote Marisa Matias, 43 ans, Bloc de gauche, du Danois Nikolaj Villumsen, 36 ans, Alliance rouge et verte, et de l'Allemand Martin Schirdewan, 43 ans, Die Linke – qui sera désigné président du groupe en juillet. La présidente sortante était l'Allemande Gabriele Zimmer.

Il y a encore cinquante-sept non-inscrits, le gros bataillon étant constitué par les vingt-neuf élus du Parti du Brexit et les quatorze députés du Mouvement 5 étoiles.

Venezuela

9 et 30 avril, 5 mai, 26 et 29 juin 2019. **Crise politique**. À la suite d'une réunion difficile du Conseil permanent, l'Organisation des États américains reconnaît, le 9 avril, Juan Guaidó comme représentant du pays jusqu'à de nouvelles élections. Cependant, treize États membres sur trente-cinq refusent de reconnaître l'envoyé de Juan Guaidó.

Le 30 avril, Leopoldo López, fondateur du parti de Juan Guaidó, assigné à résidence, brave l'interdiction de toute intervention publique. Le même jour, Guaidó annonce le lancement de l'opération « Liberté », avec le soutien d'une partie de l'armée. Mais le reste de l'armée demeure fidèle à Nicolás Maduro.

Le 5 mai, Edgar Zambrano, vice-président de l'Assemblée nationale et proche de Juan Guaidó, est arrêté par le service de renseignement du pouvoir.

Une délégation du président Maduro et une délégation de son opposant Guaidó se rencontrent à Oslo, dans le cadre d'une médiation organisée par la Norvège. Ces délégations s'étaient auparavant entretenues avec le gouvernement norvégien mais pas entre elles.

Le 26 juin, le gouvernement vénézuélien déclare avoir déjoué une tentative de coup d'État militaire impliquant les États-Unis, la Colombie, le Chili et des « mercenaires israéliens ».

Le 29 juin, Juan Guaidó dénonce la mort du capitaine de corvette Rafael Acosta Arévalo, « torturé » en détention. Il avait été arrêté en raison de son implication dans le projet de « coup d'État ». La justice promet une enquête « impartiale ». Le 1er juillet, deux militaires sont incarcérés pour leur « responsabilité présumée » dans la mort du capitaine de corvette.

Zimbabwe

Avril 2019. **Justice. Perruques**. L'achat de soixante-quatre perruques chez Stanley Ley Legal Outfitters, à Londres, pour les juges du Zimbabwe a coûté 118 400 livres sterling (130 000 euros, soit un peu plus de 2 000 euros l'unité). Elles sont entièrement faites à la main avec du crin de cheval. Cet achat intervient alors que certains pays du Commonwealth tels que l'Afrique du Sud et le Kenya renoncent à parer leurs magistrats de cet attribut, considéré comme un vestige du passé colonial.

Jean Gicquel
Jean-Éric Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er avril – 30 juin 2019)

Repères

2 avril. Une perquisition, en lien avec l'affaire des emplois fictifs d'assistants européens du MoDem, est conduite au domicile du directeur de cabinet de M. Bayrou, maire de Pau. Pour faits de menaces proférées par courriel à l'encontre de M. Castaner et sa famille, une personne est condamnée par le tribunal de grande instance de Thonon-les-Bains à cent quarante heures de travail d'intérêt général et à 2 400 euros de dommages et intérêts.

5 avril. « On a observé, déclare M. Castaner, ministre de l'Intérieur, une réelle collusion à certains moments entre les trafiquants de migrants et certaines ONG », sans remettre en cause la « sincérité » de ces dernières ultérieurement.

Les « gilets jaunes » poursuivent leur mouvement à Paris et en province (acte XXI). Les manifestations se répéteront en mai et en juin.

7 avril. M. Le Drian lance son mouvement des « Progressistes bretons ».

10 avril. MM. Emmanuel Taché, député (REM), et Mignard, avocat proche du PS, lancent « Hypérion », un laboratoire d'idées de gauche au sein de la majorité.

Par un décret de ce jour, M. Delpuech, ancien préfet de police de Paris, est nommé, au titre du reclassement honorable, conseiller d'État en service extraordinaire.

Un conseil européen extraordinaire reporte au 31 octobre le « Brexit ».

La chambre de l'instruction de la cour d'appel de Bastia confirme l'acceptation d'un aménagement de peine, sous forme de bracelet électronique, en faveur de l'ancien ministre Jérôme Cahuzac. En juin, le Conseil de l'ordre des médecins l'autorisera à exercer la médecine générale en Corse.

Mettant en avant le recours formé contre la levée de son immunité parlementaire, votée le 12 mars par le Parlement européen, M. Le Pen refuse de se rendre à la convocation d'un juge en lien avec l'affaire des emplois fictifs d'assistants parlementaires.

15 avril. En ce jour de la semaine sainte, la cathédrale Notre-Dame de Paris est la proie des flammes. Le président Macron se rend immédiatement sur le lieu du sinistre et annonce la reconstruction de l'édifice. Ses conclusions sur le « grand débat national » sont déprogrammées *in extremis* à la télévision.

16 avril. M. Jean-Marie Le Pen, élu au Parlement européen depuis 1984, prononce son dernier discours.

17 avril. Toutes les églises de France sonnent à 18 h 50, le moment du début de l'incendie de Notre-Dame. En cette semaine sainte, Mme Brigitte Macron préside la messe chrismale à l'église Saint-Sulpice de Paris, aux côtés de M. Castaner.

M. Paul Giacobbi, ancien député, ancien président (PRG) du conseil général de Haute-Corse, est définitivement condamné, après le rejet de son pourvoi en cassation, pour détournement de fonds publics au préjudice du département.

19 avril. M. Baupin, ancien député écologiste, est condamné par la 17e chambre correctionnelle du tribunal de Paris pour procédure abusive. Il poursuivait en diffamation Mediapart.fr, France Inter et des femmes qui l'accusaient d'agressions sexuelles.

L'ancien Premier ministre M. Fillon, son épouse et M. Joulaud, son suppléant à l'Assemblée nationale, sont renvoyés en correctionnelle pour détournement de fonds publics, à l'exclusion des deux enfants du couple, suivant les réquisitions du parquet national financier.

21 avril. La stabilité des opinions favorables se vérifie pour le chef de l'État et le Premier ministre, avec respectivement 29 % et 33 % (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).

22 avril. Mediapart.fr relève que Mme Loiseau, tête de liste REM aux élections européennes, a figuré sur une liste d'étudiants d'extrême droite pendant ses études à l'IEP de Paris.

28 avril. Sur BFMTV, M. Bayrou estime que les « orientations » de M. Macron, fixées lors de sa conférence de presse trois jours auparavant, constituent une « révolution ».

1er mai. Manifestation syndicale : les « gilets rouges » de la CGT défilent aux côtés des « gilets jaunes », à Paris. L'hôpital de la Salpêtrière est le lieu d'incidents. M. Martinez, secrétaire général de l'organisation syndicale, est exfiltré un moment du cortège. M. Mélenchon défile, pour sa part, à Marseille, tandis que Mme Le Pen tient à Metz un « banquet patriotique ».

2 mai. À l'occasion du cinq-centième anniversaire de la mort de Léonard de Vinci, les présidents Macron et Mattarella célèbrent le lien « indestructible » entre la France et l'Italie, à Amboise (Indre-et-Loire).

Une enquête préliminaire est ouverte sur 195 000 euros de costumes offerts par la marque Smalto à M. Jack Lang, ancien ministre et directeur de l'Institut du monde arabe.

7 mai. En lien avec l'enquête sur un système présumé de détournement de fonds publics au profit de sénateurs de l'ex-UMP, MM. Gaudin et Falco, maires de Marseille et de Toulon, sont

placés fin avril, selon RTL, sous le statut de témoin assisté.

Faute de réponse du ministère de l'Éducation nationale, la mairie de Paris renonce à une expérimentation tendant à faire voter les lycéens de plus de 16 ans aux élections européennes.

9 mai. Révélation du fait que des scientifiques, des hommes politiques et des journalistes ont été secrètement fichés par des agences de communication travaillant pour Monsanto, le fabricant du désherbant au glyphosate Roundup.

14 mai. Trois militants d'une association écologiste sont placés en garde à vue, après avoir décroché le portait officiel du président de la République dans la mairie de Saint-Jean-de-la-Ruelle (Loiret), pour manquement à la tradition.

Audition de journalistes du média d'investigation Disclose.ngo par la DGSI, pour compromission du secret de la défense nationale en lien avec la révélation de ventes d'armes à l'Arabie saoudite, en guerre au Yémen.

15 mai. Déformant la teneur d'un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, M. Médevielle, sénateur (UDI) de la Haute-Garonne, vice-président de l'Office, affirme que « le glyphosate est moins cancérogène que la charcuterie ».

Dans un entretien à la *Süddeutsche Zeitung* de Munich, Mme Merkel fait état de divergences avec M. Macron : « Nous avons des confrontations. Il existe entre nous des différences de mentalité ainsi que des différences dans la conception de nos rôles. » Le président français avait évoqué, le 25 avril, avoir « assumé des confrontations fécondes ».

17 mai. M. Martinez est réélu secrétaire général de la CGT.

Les présidents des commissions des lois et des affaires sociales du Sénat demandent au ministre de la Santé des éclaircissements quant à un potentiel fichage de « gilets jaunes » effectué dans les hôpitaux.

Le Défenseur des droits considère qu'il n'a pas à trancher la situation de Vincent Lambert, qui se trouve dans un état végétatif chronique depuis un accident de la route survenu en 2018.

18 mai. C'est l'acte XXVII des « gilets jaunes », qui marque six mois de contestation à Paris et en province.

À Milan, les représentants des partis nationalistes, autour de M. Salvini et de Mme Le Pen, se réunissent dans le cadre du scrutin européen.

19 mai. Le chef de l'État bénéficie d'un léger regain de popularité avec 30 % (+ 1) de personnes satisfaites, à l'égal du Premier ministre, avec 34 % (+ 1) (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).

20 mai. In extremis, la cour d'appel de Paris ordonne la reprise des soins pour Vincent Lambert, que l'équipe soignante venait de suspendre, conformément à la demande du Comité international des droits des personnes handicapées, organe des Nations unies.

21 mai. La Cour de justice de l'Union européenne rejette le pourvoi déposé par Mme Le Pen à propos du remboursement de l'emploi fictif d'une assistante parlementaire au Parlement européen, lorsqu'elle y siégeait.

24 mai. Le département de la Haute-Marne est le premier à mettre en œuvre la possibilité pour les départements de décider du retour aux

90 kilomètres heure sur tout ou partie de leur réseau routier.

26 mai. M. Valls, ancien Premier ministre français, échoue aux élections municipales de Barcelone (Espagne). Mais, en se ralliant au second tour, il contribue à la victoire de la gauche radicale face aux indépendantistes.

28 mai. Par arrêté du 17 mai, M. Guéant, ancien secrétaire général de l'Élysée et ancien ministre de l'Intérieur, est exclu des ordres de la Légion d'honneur et du Mérite.

À propos d'un attentat terroriste perpétré à Lyon, le procureur de la République rappelle qu'il est « le seul à pouvoir rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure », renvoyant dos à dos le ministre de l'Intérieur et le maire de Lyon en matière de communication.

29 mai. Audition d'une journaliste et du directeur de publication du *Monde* par la DGSI, une nouvelle fois pour compromission du secret de la défense nationale, en lien cette fois-ci avec l'affaire Benalla.

2 juin. Sur LCI, Mme Marion Maréchal plaide la cause d'une coalition entre le RN et une partie de la droite.

Sur TF1, M. Laurent Wauquiez renonce à la présidence de LR après l'échec électoral de son parti.

4 juin. Le président Larcher réunit au siège de LR des membres du parti, en vue d'examiner la situation après la défaite au scrutin européen. Il propose d'organiser une « convention » en octobre.

5 juin. Mme Valérie Pécresse annonce, sur France 2, qu'elle quitte LR.

M. Collomb, ancien ministre d'État et ministre de l'Intérieur, est l'objet d'une perquisition à son domicile et à la mairie de Lyon, dans le cadre d'une enquête portant sur des soupçons de détournement de fonds publics en faveur de son ex-compagne.

Le président Macron participe, à Portsmouth (Royaume-Uni), en présence de la reine Élisabeth II et du président Trump, à la commémoration du soixante-quinzième anniversaire du débarquement allié en Normandie. Il rend hommage ensuite, à Caen (Calvados), aux fusillés de la Résistance normande.

6 juin. Le président de la République et le Premier ministre participent aux cérémonies du débarquement en Normandie, aux côtés des Alliés. « Nous voulons conquérir et exercer le pouvoir », déclare, dans un entretien au *Monde*, M. Jadot (EELV), en songeant aux futures élections municipales.

9 juin. À l'initiative de M. Béchu, maire d'Angers (Maine-et-Loire), soixante-douze maires LR appellent à soutenir le gouvernement.

11 juin. Le président Macron se rend à la conférence annuelle de l'Organisation internationale du travail, à Genève.

12 juin. Mme Macron devient présidente de la fondation Hôpitaux de Paris-Hôpitaux de France, en remplacement de Mme Chirac, dans le cadre de l'opération « Pièces jaunes » notamment.

13 juin. Mme Loiseau, tête de liste REM, renonce à la présidence du groupe libéral au Parlement européen après les révélations du *Canard enchaîné* sur les propos peu amènes à l'égard de diverses personnalités.

18 juin. M. Zuckerberg crée sur Facebook la monnaie électronique « Libra ».

22 juin. M. Christian Jacob, président du groupe LR à l'Assemblée nationale, se porte candidat à la présidence de son parti (entretien au *Figaro*).

23 juin. La popularité du chef de l'État et celle du Premier ministre demeurent stables, à 30 % et 34 % (sondage Ifop pour *Le Journal du dimanche*).
M. Mélenchon réaffirme son autorité sur le mouvement FI, après l'échec électoral au scrutin européen. Mais il sera assisté par Mme Panot (Val-de-Marne, 10e) et M. Quatennens (Nord, 1re), promu « coordinateur ».

25 juin. Un décret de ce jour nomme M. Ricard, avocat général à la Cour de cassation, en vue d'exercer les fonctions de procureur de la République antiterroriste près le TGI de Paris.

27 juin. Le Medef, un jour après avoir annoncé l'invitation de Mme Maréchal à son université d'été, y renonce.

29 juin. M. Guillaume Larrivé, député (Yonne, 1re), déclare sa candidature à la présidence de LR (entretien au *Figaro*).

30 juin. M. Julien Aubert, député (Vaucluse, 5e), se porte, à son tour, candidat à la présidence de LR (entretien au *Journal du dimanche*).

AMENDEMENTS

– *Caractère public de l'avis rendu par le Conseil d'État*. Si le gouvernement a la faculté de demander l'avis du Conseil d'État sur un projet d'amendement (comme ce fut le cas sur la loi dite anti-casseurs du 10 avril), aucune disposition constitutionnelle n'impose au gouvernement de rendre public cet avis (780 DC).

– *Exercice du sous-amendement.* Le fait que le gouvernement dépose un amendement après l'expiration du délai de dépôt opposable aux amendements des parlementaires ne fait pas obstacle à l'exercice, par ces derniers, du recours au dépôt de sous-amendements (780 DC).

– *Irrecevabilité de l'article 45 C.* Vingt-quatre articles de la loi Pacte ont été identifiés en tant que cavaliers législatifs (781 DC), ainsi que huit articles de la loi portant dispositions institutionnelles en Polynésie française (784 DC). Il est à indiquer que les assemblées s'efforcent d'être plus vigilantes sur cet aspect. Ainsi, cent soixante amendements ont été déclarés irrecevables par le président du Sénat sur la loi Pacte, tandis que cent douze l'ont été, en commission des lois et en séance, à l'Assemblée nationale sur le texte relatif à la réforme de la justice (document parlementaire n° 1955).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Sénat.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. A. François et O. Rozenberg, *Étude pour une meilleure mesure de l'activité des députés*, Paris, Dalloz, 2019.

– *Composition.* MM. Griveaux (Paris, 5e) et Mahjoubi (Paris, 16e), anciens membres du gouvernement (cette *Chronique*, n° 170, p. 188), ont recouvré leur siège le 27 avril (*JO*, 30-4), tandis que Mme de Montchalin (REM) (Essonne, 6e), nommée secrétaire d'État, abandonnait le sien le 3 avril (*JO*, 3-5). M. Collard (NI) (Gard, 2e) a été élu représentant au Parlement européen, le 26 mai (*Le Monde*, 28-6).

– *Avance de frais de mandat.* Le bureau a décidé, le 29 mai, de modifier l'arrêté

du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat. A été inséré dans le règlement budgétaire, comptable et financier un « mécanisme d'avance » sur l'avance de frais de mandat, dont les montants et durées de remboursement seront fixés par un arrêté des questeurs.

– *Harcèlement moral et sexuel.* Une lettre de vingt-six députés, adressée au président de l'Assemblée nationale, fait référence à une étude du collectif « Chair collaboratrice » révélant que la moitié des cent trente-sept collaborateurs et collaboratrices parlementaires questionnés disent avoir été victimes ou témoins de blagues sexistes, tandis qu'un sur cinq reconnaissait avoir subi une agression sexuelle. La déontologue a été auditionnée, le 3 avril, sur cette question par le groupe de travail sur les conditions de travail et le statut des collaborateurs parlementaires. Par ailleurs, le nouvel article 80-6 du règlement, issu de la résolution du 4 juin 2019, prévoit que « le bureau définit les conditions de mise en place d'un dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de lutte contre toutes les formes de harcèlement ».

– *Mise en examen.* M. Gomès, député (UDI) (Nouvelle-Calédonie, 2e), a été mis en examen pour prise illégale d'intérêts, le 17 avril. Il en a été de même pour Mme Le Pen (NI) (Pas-de-Calais, 11e), le 5 juin, pour avoir publié en septembre, sur Twitter, une ordonnance judiciaire (cette *Chronique*, n° 168, p. 151).

– *Relaxe d'une personne poursuivie pour intimidation envers un parlementaire.* Poursuivi par Mme Foitaine-Domeizel, députée (REM) (Alpes-de-Haute-Provence, 2e), pour intimidation et provocation à la rébellion, un « gilet jaune » a été relaxé par le tribunal correctionnel de Digne-les-Bains, le 7 mai.

– *Retenue sur indemnité de fonction pour absentéisme.* Le président de l'Assemblée nationale a rendu publique la retenue d'un quart de l'indemnité de fonction (1 447,98 euros) de M. Taché (REM) (Val-d'Oise, 10e) pour absentéisme à la commission des affaires sociales (art. 42-2 RAN). Le fait que l'intéressé se fasse régulièrement remarquer (comme lors de la création, le 10 avril, du laboratoire d'idées de gauche au sein de la majorité, « Hypérion ») n'est sans doute pas anodin à la diffusion de cette information, qui ne dépend que du bon vouloir des instances parlementaires. À quand davantage de transparence globale ?

V. *Amendements. Bicamérisme. Commissions d'enquête. Consultation citoyenne. Déclaration du gouvernement. Déontologie parlementaire. Droits et libertés. Mission d'information. Référendum. Règlement intérieur. Résolution européenne. Responsabilité du gouvernement. Session extraordinaire.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* « L'avenir du dualisme juridictionnel : continuité ou rupture ? » (dossier), *Revue de droit d'Assas*, 2019, p. 29 ; X. Prétot, « La Cour de cassation et le législateur », *RDP*, 2019, p. 373.

– *Garante de la liberté individuelle.* La Cour de cassation, en assemblée plénière, a cassé, le 28 juin, sans renvoi, l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 20 mai ordonnant la reprise des traitements de Vincent Lambert, au terme de cette trente-cinquième décision sur cette affaire. Estimant qu'aucune voie

de fait n'a été ici constituée (au sens de la jurisprudence « Bergoend » du Tribunal des conflits du 17 juin 2013), notamment au motif qu'aucune atteinte n'a été portée à la liberté individuelle (art. 66 C), elle a donc déclaré la juridiction judiciaire incompétente.

– *Style des arrêts de la Cour de cassation.* À la suite du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 164, p. 170) et du Conseil d'État (depuis le 1er janvier 2019), la Cour de cassation a décidé de modifier, à compter du 1er octobre 2019, le mode de rédaction de ses arrêts. D'une part, le style sera direct, sans « attendu » ni phrase unique, et les paragraphes seront numérotés. Les parties de l'arrêt seront structurées comme suit : 1) faits et procédure ; 2) examen du ou des moyens ; 3) dispositif. D'autre part, les arrêts les plus importants seront motivés de façon développée et enrichie (CourDeCassation.fr).

BICAMÉRISME

– *Dernier mot.* Ont été adoptées avec le dernier mot à l'Assemblée nationale la loi Pacte (première séance du 11 avril).

Le service de la séance de l'Assemblée nationale indique qu'en mai 2019, sur quarante-huit commissions mixtes paritaires réunies sous la XVe législature, la moitié exactement a échoué (document parlementaire n° 1955).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Droit de pétition.* À l'occasion de sa conférence de presse du 25 avril, M. Macron a souhaité, dans le cadre d'un « nouvel acte de décentralisation », renforcer le droit de pétition au niveau local sous « la forme d'un droit d'interpellation des élus ». Avec l'exigence d'un certain seuil, un sujet pourrait être ainsi inscrit à l'ordre du jour d'une assemblée territoriale (Elysee.fr).

– *Répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française (art. 74 C).* Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 160, p. 161), le Conseil constitutionnel s'est livré à un exercice de répartition et de qualification des normes (783 DC). C'est ainsi que l'article 10 de la loi organique déférée portant modification du statut d'autonomie (cette *Chronique*, n° 110, p. 203) a été censuré, au motif qu'il transférait « l'organisation de la justice » à la Polynésie française, matière réservée à la compétence de l'État (art. 74, al. 4, de la Constitution). Au demeurant, des dispositions ont été déclassées d'une loi organique à une loi ordinaire : indemnisation de personnes exposées au rayonnement d'essais nucléaires (art. 1er de la loi organique) ; emploi dans le seul cadre des litiges en matière financière, d'avocats en qualité de salariés (art. 10, al. 3).

V. *Amendements. Conseil constitutionnel. Loi de finances. Loi organique.*

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Bibliographie.* M. Rescan, « À l'Assemblée, des élus s'invitent dans le débat miné sur les ventes d'armes à l'Arabie saoudite », *Le Monde*, 9/11-6.

– *Création.* Au Sénat, il a été créé, en avril, une commission sur la souveraineté numérique, à la demande du groupe LR. À l'Assemblée nationale a été constituée, en juin, une commission d'enquête sur l'impact économique, sanitaire et environnemental

de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme insecticides agricoles en Guadeloupe et en Martinique, à l'initiative du groupe socialiste.

– *Signalement auprès du procureur de la République de propos d'une personne tenus lors de son audition par une commission d'enquête.* Mme Ressiguier (FI) (Hérault, 2e) et M. Morenas (REM) (Vaucluse, 3e), respectivement présidente et rapporteur de la commission d'enquête sur la lutte contre les groupuscules d'extrême droite en France, constituée à l'Assemblée nationale, ont saisi le procureur de la République, le 11 mai, eu égard aux propos de M. Benedetti, porte-parole du Parti nationaliste français, tendant à nier l'existence de la Shoah, alors qu'il était auditionné sous serment le 25 avril.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

Congrès du Parlement

– *Pratique américaine du « survivant désigné » ?* Le Premier ministre indique que la transplantation de la pratique en vigueur aux États-Unis, selon laquelle un membre du cabinet est mis à l'abri dans un lieu tenu secret quand le président des États-Unis prononce son discours sur l'état de l'Union devant le Congrès, n'est pas d'une « nécessité absolue » en France lorsque le président de la République prend la parole devant le Parlement réuni en Congrès, en application de l'article 18 C (*JO*, 4-6).

V. *Président de la République.*

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie.* « De l'intégration des ordres juridiques : droit constitutionnel et droit de l'Union européenne » (dossier), *Titre VII*, n° 2, 2019 (en ligne) ; P. Cassia et P. Weil, « Référendum sur ADP : "Le Conseil constitutionnel n'a commis ni faute juridique, ni faute politique" », *Le Monde*, 17-5 ; O. Duhamel et N. Molfessis, « ADP : "Avec le RIP, le Conseil constitutionnel joue avec le feu" », *Le Monde*, 15-5 ; L. Fontaine, « Loi anti-casseurs : "Certaines dispositions non censurées peuvent affecter durement les citoyens" », *Le Monde*, 11-4 ; B. Mathieu, « Le Conseil constitutionnel ouvre la voie à la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée », *JCP G*, 27-5 ; B. Quiriny, « Le Conseil constitutionnel dans les travaux du Comité consultatif constitutionnel de 1958 », *RFDC*, 2019, p. 145 ; R. Rambaud, « Référendum d'initiative partagée : une première historique ? », *AJDA*, 2019, p. 1073 ; J.-É. Schoettl, « De quelques questions épineuses sur le RIP "Aéroport de Paris" », *LPA*, 7-6 ; V. Villette, « Conséquences des décisions du Conseil constitutionnel : le Conseil d'État ménage ses effets », *Revue de jurisprudence fiscale*, 2019, à paraître.

– *Chr. RFDC*, 2019, p. 171 ; *JCP G*, 1er-4.

– *Audience foraine pédagogique.* Illustration du dualisme juridictionnel, l'audience de deux questions prioritaires de constitutionnalité (785 et 786) s'est tenue, cette fois-ci (cette *Chronique*, n° 170, p. 180), à la cour d'appel administrative de Nantes, le 14 mai (*Le Figaro*, 17-5). Le président Fabius s'est rendu, le 24 courant, devant les étudiants nantais en droit.

– *« Circonstances regrettables ».* S'il est fréquent que le Conseil, dans le cadre

du contentieux électoral, fasse état d'irrégularités « regrettables » mais qui ne sont néanmoins pas de nature à altérer la sincérité du scrutin du second tour, cette démarche est exceptionnelle au titre du contrôle de constitutionnalité (745 DC). Dans la décision 781 DC, face aux risques de stratégie de contournement des règles fixées par le code du travail, le Conseil s'est contenté de constater que « l'éventualité d'un détournement de la loi ou d'un abus lors de son application, pour regrettables qu'ils soient, n'entache pas celle-ci d'inconstitutionnalité » (§ 9).

– *« Contributions extérieures ».* Œuvrant en faveur de davantage de transparence, le Conseil, après avoir décidé en février 2017 de rendre publique la liste des « contributions extérieures », a annoncé, le 24 mai, que désormais leur contenu sera aussi porté à la connaissance du public sur son site internet (*BQ*, 27-5).

Parmi les nombreuses contributions extérieures déposées sur la loi Pacte, on notera celle présentée par un avocat au nom d'un peu plus de trente-six mille citoyens (781 DC).

– *Décisions.* V. tableau *ci-après*.

4-4 780 DC, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (*JO*, 11-4). V. *Amendements. Droits et libertés.*

5-4 772 QPC, Visite des locaux à usage d'habitation par des agents municipaux (*JO*, 6-4). V. *Droits et libertés.*

773 QPC, Frais irrépétibles devant les juridictions pénales II (*JO*, 6-4). V. *Droits et libertés.*

12-4 774 QPC, Contrôle des prix et des marges en Nouvelle-Calédonie (*JO*, 13-4).

775 QPC, Imposition au nom du donataire de la plus-value en report d'imposition (*JO*, 13-4).

19-4 776 QPC, Validation législative des conventions relatives à l'accès aux réseaux (*JO*, 20-4).

777 QPC, Caducité de la requête introductive d'instance (*JO*, 20-4). V. *Droits et libertés.*

9-5 1 RIP, Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris (*JO*, 15-5). V. *Référendum* et *ci-dessous.*

10-5 778 QPC, Vente ou changement d'usage des biens d'une section de commune décidé par le conseil municipal (*JO*, 11-5).

779/780 QPC, Amende pour défaut de déclaration de transfert international de capitaux II (*JO*, 11-5).

781 QPC, Sanctions disciplinaires au sein de l'administration pénitentiaire (*JO*, 11-5). V. *Droits et libertés.*

16-5 781 DC, Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (*JO*, 23-5). V. *Droits et libertés. Référendum* et *ci-dessous.*

17-5 782 QPC, Déductibilité de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (*JO*, 18-5).

783 QPC, Cumul de poursuites et de sanctions en cas de dépassement du plafond de dépenses par un candidat à l'élection présidentielle (*JO*, 18-5). V. *Droits et libertés.*

24-5 784 QPC, Retenue à la source sur la rémunération de sociétés étrangères (*JO*, 25-5).
785 QPC, Point de départ du délai de prescription de l'action publique (*JO*, 25-5). V. *Droits et libertés* et *ci-dessus.*
786 QPC, Délai entre la citation et la comparution devant un tribunal correctionnel (*JO*, 25-5) V. *ci-dessus*.

6-6 782 DC, Résolution renforçant les capacités de contrôle de l'application des lois (*JO*, 7-6). V. *Règlement intérieur.*

7-6 787 QPC, Absence de sursis à exécution du licenciement d'un salarié protégé (*JO*, 8-6).
788 QPC, Absence de recours juridictionnel à l'encontre de la décision de placement d'animaux vivants (*JO*, 8-6).

14-6 789 QPC, Droit de communication des organismes de sécurité sociale (*JO*, 15-6). V. *Droits et libertés.*
790 QPC, Répression pénale des pratiques commerciales trompeuses (*JO*, 15-6).

21-6 791 QPC, Autorisation de sortie d'une personne détenue (*JO*, 22-6).
792 QPC, Dépassement d'honoraires (*JO*, 22-6).

27-6 783 DC, Loi organique relative au statut de la Polynésie française (*JO*, 6-7). V. *Collectivités territoriales. Loi organique.*
784 DC, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française (*JO*, 6-7). V. *Amendements* et *ci-dessous.*

28-6 793 QPC, Majoration de 25 % de l'assiette de l'impôt sur le revenu applicable à des revenus de capitaux mobiliers particuliers (*JO*, 29-6).
794 QPC, Demande en appréciation de la légalité externe d'une décision administrative non réglementaire (*JO*, 29-6).

– *Demande de saisine de la* CEDH *au titre du protocole n° 16.* Estimant qu'aucun motif ne justifiait la saisine de la Cour de Strasbourg d'une demande d'avis consultatif portant sur l'interprétation d'articles de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil a rejeté la demande des requérants formulée en ce sens (772 QPC).

– *Déport.* MM. Mézard et Priet se sont déportés pour les décisions 780 DC et 781 DC, M. Mézard pour les décisions 783 et 784 DC et M. Juppé pour la décision 783 QPC.

– *Incompétence du Conseil d'État.* Au terme d'une jurisprudence classique, ce dernier a décliné sa compétence au sujet des actes se rattachant à l'exercice par le Conseil constitutionnel des missions qui lui sont confiées par la Constitution ou par des lois organiques prises sur son fondement. Il ne peut se prononcer sur l'adoption ou sur le refus d'adoption des dispositions de son règlement intérieur. En l'espèce, la requête de la section française de l'association « Les Amis de la Terre » demandant à ce que soit adopté un règlement intérieur relatif à la procédure des « contributions extérieures » a été rejetée, le 11 avril.

– *La « cohérence juridique » des décisions sur la privatisation d'Aéroports de Paris.* Après avoir déclaré recevable, le 9 mai, la proposition de loi dans le cadre d'un référendum

d'initiative partagée visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris, le Conseil a validé, le 16 mai, la procédure de privatisation d'Aéroports de Paris (781 DC). Dans un communiqué de ce jour, le président Fabius a rappelé, de manière exceptionnelle, à propos de la première décision, qui a suscité des critiques et une tension avec le gouvernement, que le Conseil « a pour office de juger si un texte de loi dont il est saisi est conforme ou non à la Constitution, et pas de dire si ce texte lui apparaît bon ou mauvais en opportunité ». Et d'ajouter, à propos de l'article 11-3 C : « On peut être favorable ou critique envers ces dispositions, elles sont rédigées ainsi […]. Nul ne saurait ignorer la lettre de la Constitution et de la loi organique, que le Conseil constitutionnel a pour mission de faire respecter. » Dès lors, la « cohérence juridique » des décisions relatives à la privatisation d'Aéroports de Paris s'impose (*BQ*, 17-5).

– *Membres de droit.* M. Giscard d'Estaing a participé à l'examen de la loi dite anti-casseurs (780 DC), de la loi sur les entreprises (781 DC) et de celles relatives à la Polynésie française (783 et 784 DC). Entre-temps, sur RTL, le 13 mai, il s'était exprimé à propos des élections européennes : « L'Europe, c'est vous ! » Derechef, M. Sarkozy a été partie à un litige devant le Conseil (cette *Chronique*, n° 148, p. 183) en matière électorale – cette fois-ci, dans le cadre du contrôle *a posteriori* de la loi (783 QPC).

– *Mémoire d'un seul parlementaire.* Mme Rabault, présidente du groupe socialiste, a présenté, de manière isolée et spécifique, des observations pour répondre à l'argumentation du gouvernement invitant, dans son mémoire, le Conseil à tirer les conséquences d'une déclaration de constitutionnalité de la privatisation d'Aéroports de Paris sur la procédure du référendum d'initiative partagée, engagée depuis le 9 mai (1 RIP).

– *Président.* Il a appartenu à M. Juppé, nouveau doyen d'âge, de présider la séance du 17 mai, du fait de l'absence de M. Fabius (cette *Chronique*, n° 169, p. 176).

– *Saisine du Premier ministre (art. 61 C).* Au moment où une loi organique relative au statut d'autonomie de la Polynésie française était déférée (al. 1er), le Premier ministre, selon la démarche classique de la connexité, a soumis en même temps une loi portant diverses dispositions institutionnelles (al. 2). Sans invoquer aucun grief particulier, cette dernière a pourtant été censurée pour l'essentiel, au fond (v. *Loi de finances*) et en la forme (v. *Amendements*). Dans ces cas, à la suite de la traditionnelle rencontre pendant l'instruction entre le rapporteur, assisté éventuellement de conseillers, et de membres du Secrétariat général du gouvernement, le Premier ministre a présenté des observations en tant que défendeur de la loi.

V. *Collectivités territoriales. Droits et libertés. Loi organique. Question prioritaire de constitutionnalité. Référendum.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Ordre du jour diversifié.* Depuis la réunion du 15 mai, à la demande du chef de l'État, une partie D, intitulée

« Résultats » (performance des indicateurs économiques) a été créée. Dès lors, les « échanges » figurent désormais en « partie E » (conseil du 22 mai).

– *Ordre du jour unique.* De manière exceptionnelle, le conseil réuni, le 17 avril, a été consacré au projet de reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris, deux jours après son incendie (*Le Figaro*, 18-4).

V. *Déclarations du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Conseil économique, social et environnemental

– *Saisine (art. 70 C).* Le président de l'Assemblée nationale a saisi le CESE de la proposition de loi relative aux pré-enseignes, qui a été déposée par M. Ramos (MoDem) (Loiret, 6e) (*BQ*, 2-4) et adoptée à l'Assemblée nationale, le 9 mai.

V. *Loi.*

Constitution

– *Bibliographie.* F. Chaltiel, « La Constitution a 60 ans. Retours sur un esprit, des institutions et une pratique », *LPA*, 8-4.

Consultation citoyenne ou « le grand débat national »

– *Bibliographie.* D. Maillard, *Une colère française*, Paris, L'Observatoire, 2019 ; D. Baranger, « Le grand débat national, la Constitution, le régime », *JCP G*, 22-4 ; C. Broyelle, « L'ossature administrative du grand débat national », *ibid.*

– *Participation.* L'Assemblée nationale a organisé, les 2 et 3 avril, quatre débats en lien avec les thématiques retenues par le gouvernement (*Le Monde*, 5-4). Au terme du grand débat national, plus d'un million et demi de personnes y ont participé directement. Un tiers est intervenu sur le site internet officiel, un autre tiers au cours de l'une des dix mille réunions locales et conférences citoyennes, et le dernier tiers par le biais des quinze mille cahiers de doléances. Le coût de ce grand débat a été estimé à plus de 12 millions d'euros (*Le Monde*, 8-4) (cette *Chronique*, no 170, p. 183)

– *Restitution et conclusion.* Depuis le Grand Palais, à Paris, le Premier ministre a dégagé le 8 avril, les enseignements de la consultation citoyenne lancée par le chef de l'État. « Les débats nous indiquent clairement la direction à prendre », a résumé M. Philippe : « Nous devons baisser et baisser plus vite les impôts » – et ce afin de répondre à « l'immense exaspération fiscale » des Français (*Le Figaro*, 9-4). Il a appartenu, en dernier lieu, à M. Macron de clore cette consultation inédite en dégageant quatre « orientations » au cours de sa conférence de presse du 25 avril (v. *Président de la République*), l'annonce ayant été retardée *in extremis* du fait de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris, dix jours plus tôt (cette *Chronique*, n° 170, p. 183).

V. *Collectivités territoriales. Convention citoyenne. Déclaration du gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Référendum. République. Vote.*

Convention citoyenne

– *Bibliographie.* G. Delannoi, *Le Tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019 ; P. Le Fève, *La démocratie, c'est vous ! Pour le tirage au sort en politique*, Paris, Alma, 2019.

– *Création.* Le président de la République a annoncé, le 25 avril, dans le cadre de « l'état d'urgence climatique », qu'une convention réunissant cent cinquante citoyens tirés au sort serait constituée dans l'attente de la transformation du Conseil économique, social et environnemental en un « conseil de la participation citoyenne ». Elle aura pour mission de travailler sur des mesures concrètes d'aides aux citoyens dans le domaine des transports et de la rénovation des logements. Un texte sera soumis « sans filtre » soit au Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe, a précisé M. Macron (Elysee.fr).

V. *Conseil économique, social et environnemental. Consultation citoyenne. Président de la République. Référendum.*

Cour de justice de la République

– *Commission d'instruction.* M. Jean-Jacques Urvoas, ancien garde des Sceaux, a été renvoyé, le 15 avril, par ladite commission devant la Cour de justice. Il est soupçonné d'avoir transmis des informations à M. Solère, député (LR), concerné par une enquête pénale (*Le Monde*, 17-4). Par ailleurs, la commission d'instruction a transmis les dossiers de MM. Balladur et Léotard au parquet général de la Cour de cassation, le 7 mai (cette *Chronique*, n° 168, p. 164).

– *Commission des requêtes.* Les anciens ministres Michèle Alliot-Marie, Dominique de Villepin et Michel Barnier, mis en cause dans l'affaire du bombardement de Bouaké (Côte d'Ivoire), en 2004, ne feront pas l'objet de poursuites, a décrété ladite commission (*Le Monde*, 25-5).

Cour européenne
des droits de l'homme

– *Avis consultatif.* En réponse à la demande d'avis présentée par la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 169, p. 180), la Cour de Strasbourg a rendu, le 10 avril, son premier avis portant sur l'état civil et la gestion pour autrui. Elle a reconnu le parent d'intention (*Le Figaro*, 11-4).

V. *Droits et libertés.*

Déclarations du gouvernement

– *« Grand débat national ».* Le Premier ministre est intervenu, à ce titre, à l'Assemblée nationale, le 9 avril, et au Sénat, le lendemain, en application de l'article 50-1 C. Aucun vote n'a été organisé. Si le débat à l'Assemblée a été structuré autour d'interventions de présidents de groupe, un débat interactif a été organisé au Sénat : chaque orateur a disposé d'une minute et trente secondes pour poser sa question, la même durée étant impartie au gouvernement pour y répondre.

– *Rejet d'approbation d'une déclaration de politique générale par le Sénat (art. 49-4 C).* Pour la première fois sous la Ve République, la Haute Assemblée a rejeté une demande du Premier ministre, sans délibération préalable du conseil des ministres, à l'opposé de l'engagement de responsabilité devant l'Assemblée

nationale, le 13 juin : 71 sénateurs ont voté pour, 93 contre et 181 se sont abstenus. Un vote qui n'a emporté aucune conséquence politique. En vérité, la démarche a revêtu un aspect électoral à l'égard du groupe LR, dont les membres se sont en majorité abstenus, confrontés qu'ils étaient à un processus de décomposition au lendemain du scrutin européen. V. notre *Droit parlementaire* avec P. Avril, 5e éd., 2014, n° 414.

V. *Consultation citoyenne. Convention citoyenne. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. Collège de déontologie de la juridiction administrative, *Rapport annuel d'activité 2018*, 2019 ; Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, *Rapport d'activité 2018*, Paris, La Documentation française, 2019 ; J.-F. Kerléo, E. Lemaire et R. Rambaud (dir.), *Transparence et déontologie parlementaires*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2019 ; J.-L. Nadal, « Non au tous pourris ! », *Le Parisien*, 7-4.

– *Comité de déontologie parlementaire du Sénat.* Après l'intérim assuré par M. Carcenac (S) (Tarn), le président du Sénat a nommé, le 9 avril, M. Bazin (LR) (Val d'Oise) président dudit comité.

– *Déport d'un député.* Le service de la séance indique que, sous la XVe législature, un seul député s'est abstenu de prendre position au cours d'une discussion ou lors d'un vote parce qu'il estimait se trouver en situation de conflit d'intérêts (document parlementaire n° 1955).

V. *Assemblée nationale. Ministres. Transparence. Sénat.*

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie.* B. Stirn, *Les Sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public*, 10e éd., Paris, LGDJ, 2019.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* P. Türk, « Quel enseignement du droit constitutionnel ? », *RFDC*, 2019, p. 433.

DROIT EUROPÉEN

– *Bibliographie.* B. Bonnet, « Les rapports entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne : de l'art de l'accommodement raisonnable », *Titre VII*, n° 2, 2019 (en ligne) ; L. Burgorgue-Larsen, « La mobilisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par les juridictions constitutionnelles », *ibid.* ; D. Ritleng, « L'Union européenne : un système démocratique, un vide politique », *ibid.*

V. *Cour européenne des droits de l'homme.*

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Actes parlementaires », dans *Répertoire de contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2019.

V. *Règlement intérieur.*

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie*. Défenseur des droits, *Rapport annuel d'activité 2018*, Paris,

La Documentation française, 2019 ; A. Bachert-Peretti, « La protection constitutionnelle des données personnelles : les limites de l'office du Conseil constitutionnel face à la révolution numérique », *RFDC*, 2019, p. 261 ; J.-P. Camby, « La Constitution, entre consentement et prostitution : le respect de la prostituée n'est pas le respect du client », *LPA*, 14-6 ; J.-Ch. Jobart, « Montagne médiatique et souris législative » (à propos de la loi dite anti-casseurs du 10 avril), *AJDA*, 2019, p. 1158.

– *Chr.* « Autorités administratives indépendantes », *LPA*, 24/25-6.

– *Absence d'exigence constitutionnelle.* Si « aucune exigence constitutionnelle n'impose qu'une partie au procès puisse obtenir du perdant le remboursement des frais qu'elle a exposés en vue de l'instance », le Conseil constitutionnel estime cependant, dans sa décision du 5 avril, que « la faculté d'un tel remboursement affecte l'exercice du droit d'agir en justice et les droits de la défense » (773 QPC).

– *Cumul de poursuites et de sanctions (art. 8 de la Déclaration de 1789).* Dans le droit fil de sa jurisprudence « Cahuzac » (cette *Chronique*, n° 159, p. 174), le Conseil continue d'admettre le cumul de poursuites et donc de sanctions, à condition que ces dernières soient « de nature différente en application de corps des règles distincts ». En l'espèce, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité à travers laquelle il a été saisi par un de ses membres, à savoir M. Sakorzy, il a jugé que les règles par lesquelles la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peut sanctionner un candidat à l'élection présidentielle pour dépassement du plafond ont pour objet d'« assurer le bon déroulement de l'élection du président de la République » ; tandis que le dispositif pénal prévu pour réprimer le délit de dépassement du plafond des dépenses électorales vise à « sanctionner les éventuels manquements à la probité des candidats et des élus ». Au surplus, les sanctions étant différentes (une pénalité financière pour l'une ; une peine d'emprisonnement pour l'autre), leur cumul respecte l'article 8 de la Déclaration de 1789.

– *Défenseur des droits.* Ses décisions conservent la qualité de recommandations et ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir (CE, 22 mai 2019, n° 414410).

– *Droit d'exercer un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Le législateur est certes en droit, afin de limiter les recours dilatoires, de permettre au juge administratif de déclarer caduque une requête en matière de contentieux de l'urbanisme lorsque son auteur n'a pas produit, dans un délai déterminé et sans motif légitime, les « pièces nécessaires au jugement de l'affaire ». Il n'en demeure pas moins que cette notion doit être définie de manière suffisamment précise, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Par ailleurs, le fait qu'il ne soit pas possible de rapporter la déclaration de caducité par la seule production des pièces jugées manquante contrevient au droit d'exercer un recours (777 QPC).

– *Égalité des femmes et des hommes.* Par un décret du 10 avril (*JO*, 11-4), une femme, Mme Beton-Delegue, a été nommée pour la première fois ambassadrice de la République française

auprès du Saint-Siège. En l'espèce, le Quai d'Orsay a tiré une conséquence de l'amende qui l'avait frappé naguère pour non-respect de la loi Sauvadet de 2012 (cette *Chronique*, n° 170, p. 187). En outre, Mme Delphine O, suppléante de M. Mahjoubi, est devenue, à 33 ans, la plus jeune ambassadrice de la Ve République, en qualité de secrétaire générale de la Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes (décret du 29 mai) (*JO*, 30-5). Fait unique, Mme Stéphanie Frappart a arbitré un match du championnat de France de football masculin, entre Amiens et Strasbourg (*Le Journal du dimanche*, 28-4).

– *Inviolabilité du domicile (art. 2 de la Déclaration de 1789).* Ce principe constitutionnel est méconnu par l'article L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation, qui permet à des agents municipaux de procéder à une visite d'un logement sans l'accord de l'occupant ou de son gardien et sans y avoir été préalablement autorisés par le juge (772 QPC).

– *Liberté d'association.* Un décret du 24 avril a procédé à la dissolution de sept associations d'ultra-droite. L'association « Bastion social » s'est livrée, ainsi que ses sections locales, à des actions violentes ayant le caractère de manifestations armées dans la rue et prône une doctrine de préférence nationale à l'origine de provocations à la discrimination (art. L. 212-1 du code de sécurité intérieure) (cette *Chronique* n° 170, p. 189).

– *Liberté de manifester (art. 11 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a censuré l'article 3 de la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations. Celui-ci permettait au préfet d'interdire, de façon préventive, à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique. Dans le cadre d'un contrôle renforcé, impliquant que l'atteinte à la liberté soit « adaptée, nécessaire et proportionnée », le Conseil a pour l'essentiel considéré : d'une part, que l'administration disposait d'une « latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction » ; et d'autre part, que l'interdiction pouvait conduire, dans certaines situations, à interdire toute manifestation sur la voie publique sur l'ensemble du territoire national pendant une durée d'un mois (780 DC). En d'autres termes, ce n'est pas le principe même de l'interdiction préventive qui a été invalidé, mais les modalités de sa mise en œuvre. Il aurait donc été envisageable pour le chef de l'État de demander au Parlement délibérer une fois de plus par la loi (art. 10-2 C), afin de faire adopter une nouvelle version des modalités respectant les exigences du Conseil.

– *Loi du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.* Si son article 3 a été déclaré inconstitutionnel (v. *supra*), cette loi fixe de nouvelles règles pour réduire le risque de « débordements » lors des manifestations. En premier lieu, des officiers et agents de police judiciaire peuvent procéder, sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats, à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages ainsi qu'à la visite des véhicules, en vue de s'assurer que les personnes ne sont pas en possession d'une arme (art. 2). En second lieu est désormais puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait pour une personne de dissimuler

volontairement tout ou partie de son visage, sans motif légitime, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, que ce soit au cours ou à l'issue de laquelle des troubles à l'ordre public sont commis ou risquent d'être commis (art. 6). Le Conseil constitutionnel a, par une réserve d'interprétation, indiqué que les risques de trouble doivent être « manifestes » (780 DC, § 30). Jusqu'ici, une personne s'adonnant à de tels agissements, qui concernaient l'intégralité du visage, encourait une contravention de cinquième classe – soit un montant maximal de 1 500 euros (art. R. 645-14 du code pénal). En pratique, seulement quarante-sept contraventions ont été prononcées entre 2013 et 2017 (document parlementaire n° 1600).

– *Objectif de valeur constitutionnelle contre la fraude en matière de protection sociale.* Après la lutte contre la fraude fiscale (424 DC du 29 décembre 1999) et l'évasion fiscale (16 QPC du 23 juillet 2010), la lutte contre la fraude en matière de protection sociale est aussi un objectif de valeur constitutionnelle. Il appartient logiquement au législateur de le concilier avec l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis, notamment le respect de la vie privée (789 QPC).

– *Prescription de l'action publique en matière pénale (art. 8 et 16 de la Déclaration).* Le Conseil a refusé de consacrer un principe fondamental reconnu par les lois de la République en vue d'imposer au législateur de prévoir un délai de prescription de l'action publique pour les infractions dont la nature n'est pas imprescriptible – au motif que le législateur a apporté avant 1946 des dérogations au principe de la prescription de l'action publique en matière criminelle. Il a néanmoins dégagé un nouveau principe constitutionnel, aux termes duquel il appartient, en matière pénale, au législateur « de fixer des règles relatives à la prescription de l'action publique qui ne soient pas manifestement inadaptées à la nature ou à la gravité des infractions » (785 QPC).

– *Respect du contradictoire (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil a considéré, en application de l'article 16 de la Déclaration, « qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés ». Il a de ce fait logiquement déclaré contraire à la Constitution une disposition de l'ordonnance du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, qui prévoit qu'un fonctionnaire peut être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires pour avoir pris part à une cessation concertée du service ou à un acte collectif d'indiscipline caractérisée, lorsque ces faits sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public (781 QPC).

– *Service public ou monopole de fait (al. 9 du préambule de la Constitution de 1946).* Utilisant une grille de lecture classique, notamment sollicitée dans la décision 543 DC du 30 novembre 2006 (cette *Chronique*, n° 121, p. 155), le Conseil a jugé que la société Aéroports de Paris ne présente pas les caractéristiques d'un service public national et ne peut être regardée comme une entreprise dont l'exploitation constitue un monopole de fait. Cette constatation juridique n'a toutefois aucune incidence sur le déroulement de la

procédure du référendum d'initiative partagée. V. *Conseil constitutionnel. Référendum*).

– *Surveillance par les services de renseignement.* La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) indique, dans son rapport sur l'année 2018, publié le 25 avril, que 22 038 personnes ont été surveillées, dont 8 574 au titre de la prévention du terrorisme, soit 39 %. La technique de renseignement la plus sollicitée est l'accès aux données de connexion en temps différé (art. L. 851-1 du code de la sécurité intérieure). Par ailleurs, pour la première fois, la CNCTR, à la suite de la découverte d'une irrégularité, a fait usage du pouvoir qui lui est conféré de recommander à un service l'interruption d'une technique de renseignement ainsi que la destruction immédiate des renseignements collectés. Cette recommandation a été suivie d'effet.

ÉLECTIONS

– *Électeurs inscrits.* L'Insee indique, dans une étude publiée le 7 mai, que 47,1 millions de personnes (dont 1,3 million résidant hors de France) sont inscrites sur les listes électorales, soit 93 % de la population française.

– *Lutte contre la manipulation de l'information pendant les campagnes électorales.* Le décret 2019-297 du 10 avril, pris en application de la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (cette *Chronique*, n° 169, p. 182), indique qu'atteindre le nombre de cinq millions de visiteurs uniques par mois déclenche, pour un opérateur de plateforme en ligne, le respect des obligations en matière de transparence. Ce décret fixe à 100 euros hors taxe le seuil à partir duquel les rémunérations perçues en contrepartie de la promotion de contenus d'information doivent être précisées.

V. *Conseil constitutionnel. Élections européennes. Partis politiques. Référendum. Vote.*

ÉLECTIONS EUROPÉENNES

– *Bibliographie.* Fl. Chaltiel, « Le pluralisme devant les juges administratifs : un référé, puis un autre », *LPA*, 28-6.

– *Campagne.* En application de la loi du 25 juin 2018 (cette *Chronique*, n° 167, p. 164), le Conseil supérieur de l'audiovisuel a organisé la campagne officielle entre les trente-quatre listes entrées en compétition. Par deux décisions prises en date du 9 mai, il a fixé la durée et le nombre des émissions – au laser, pourrait-on dire, compte tenu des nouvelles modalités –, d'une part, et les dates et l'ordre de passage desdites émissions, d'autre part (*JO*, 10-5). Au surplus, à la radio comme à la télévision ont été organisés, au nom de l'équité, des débats entre les têtes de liste en fonction de leur importance politique (v. *Partis politiques*). Rien n'oblige en effet qu'elles y participent ensemble (*BQ*, 10-5).

– *Financement.* V. *Partis politiques.*

– *Résultats.* Dans le cadre d'une circonscription unique rétablie par la loi du 25 juin 2018 (cette *Chronique*, n° 167, p. 163), soixante-quatorze représentants français au Parlement européen ont été élus, les 25 et 26 mai (cette *Chronique*, n° 151, p. 170), sans

préjudice de cinq sièges supplémentaires après le « Brexit », comme l'a prévu la loi 2019-487 du 22 mai. Les résultats ont été proclamés, le 29 mai, par la commission nationale de recensement général des votes (*JO*, 30-5).

Outre l'intervention du chef de l'État au cours de la campagne (v. *Président de la République*), le scrutin a été marqué, comme à l'accoutumée, par une abstention conséquente, mais moins forte qu'en 2014 (49,9 % des inscrits, contre 57,6 %). Une participation accrue des 18-24 ans, plus sensible à la question environnementale, est à l'origine de ce frémissement.

Au terme de la compétition entre les trente-quatre listes, un chiffre record – « grotesque », selon Valéry Giscard d'Estaing –, la logique bipolaire, fût-ce au titre de la représentation proportionnelle, s'est manifestée, comme lors de l'élection présidentielle de 2017 : le Rassemblement national obtient, cette fois encore, la première place, avec 23,3 % des suffrages exprimés, devant La République en marche, qui en obtient 22,4 %. Europe Écologie-Les Verts crée la surprise en recueillant 13,5 % des voix, tandis que Les Républicains s'effondre (8,5 %), à l'image de la France insoumise (6,3 %) et de Place publique-Parti socialiste (6,2 %). Parmi les listes qui ne sont pas parvenues à atteindre le seuil des 5 % de suffrages exprimés nécessaires pour avoir droit à une représentation au Parlement européen, le Parti communiste et l'Union des démocrates et indépendants obtiennent le même résultat (2,5 %).

Ce scrutin s'analyse comme une confirmation, celle de l'éviction de l'alternance gauche-droite, au profit de la nouvelle alternance centre-extrême droite – centre-droit-extrême droite ? –, à la suite des échecs de la droite fracturée et de la gauche fragmentée en six listes. Alors que les partis de gouvernement d'antan n'ont recueilli au total que 13,7 % des suffrages, le processus de recomposition partisane amorcé en 2017 semble avoir franchi une étape décisive. Parmi les élus sont à citer deux parlementaires : M. Gilbert Collard, député (NI) (Gard, 2e), et Mme Fabienne Keller, sénatrice (NI) du Bas-Rhin, au titre respectif des listes RN et REM.

V. *Partis politiques. Président de la République. Vote.*

Gouvernement

– *Bibliographie.* E. Cariou, « La fin du "verrou de Bercy", histoire de temps parlementaires », *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, 2019, p. 100.

– *Comité interministériel.* Le Premier ministre a réuni à Strasbourg, le 11 avril, le comité sur la radicalisation (*Le Figaro*, 11-4).

– *L'action gouvernementale.* Au conseil des ministres, qui s'est tenu le 30 avril, le chef de l'État, tirant les leçons de la crise des « gilets jaunes », a défini les trois piliers de l'action gouvernementale : « l'efficacité, l'humanité et la proximité ». D'où une évaluation renforcée des ministres sur un certain nombre de sujets (*BQ*, 2-5) et la création envisagée sur le territoire de « permanences ministérielles » (*Le Monde*, 1er-6).

– *Réforme de l'organisation territoriale de l'État.* Conformément aux engagements présidentiels, une circulaire du Premier ministre, en date du 12 juin, engage la réforme de l'État, à l'issue du grand débat national (*JO*, 13-6).

À savoir : « désenchevêtrer les compétences de l'État avec les collectivités territoriales […] ; réorganiser le réseau déconcentré de l'État pour mieux répondre aux priorités du gouvernement ; gagner en efficience en rationalisant les coopérations interdépartementales ; et conférer aux responsables déconcentrés des pouvoirs de gestion accrus ».

– *Réunion interministérielle.* Le lendemain de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris, le Premier ministre a convoqué, le 16 avril, une réunion afin d'en tirer les conséquences.

– *Séminaire inédit.* Après l'énoncé des « quatre orientations » par le chef de l'État en conclusion du grand débat national, M. Philippe a réuni, le 29 avril, les membres du gouvernement, les présidents des groupes de la majorité, ainsi que les présidents et vice-présidents des commissions de l'Assemblée nationale, afin de les expliciter.

– *Transformation des administrations centrales et nouvelles méthodes de travail.* Selon « l'orientation » fixée, le 25 avril, par le chef de l'État visant à transformer l'administration (v. *Président de la République*), une circulaire du Premier ministre, datée du 5 juin, détermine les modalités de la transformation desdites administrations centrales en vue de renforcer leur efficacité, de les rapprocher des citoyens et des territoires, et d'améliorer le fonctionnement du travail interministériel, sous la houlette du Secrétariat général du gouvernement et du cabinet du Premier ministre (*JO*, 6-6) (cette *Chronique*, n° 170, p. 196).

– *Vers une autonomie recouvrée ?* « Je ne veux pas me substituer au gouvernement », a lancé, à plusieurs reprises, le chef de l'État lors de sa conférence de presse du 25 avril. Après avoir donné un cap, celui des « quatre orientations », le gouvernement a été appelé à les mettre en œuvre dans le cadre d'un « agenda 2025 », ou l'acte II du quinquennat (*Le Monde*, 27-5).

V. *Conseil des ministres. Déclarations du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. République. Responsabilité du gouvernement.*

GROUPES

– *Bibliographie.* A. Fourmont, « Un nouveau groupe politique à l'Assemblée : les places ou la place ? », *LPA*, 23-5.

– *Composition.* Mme Josso (Loire-Atlantique, 7e) a quitté le groupe REM à l'Assemblée, pour rejoindre celui « Libertés et territoires » (*JO*, 12-6), au même instant que Mme Dumas (Hauts-de-Seine, 13e). Ce dernier groupe compte désormais dix-huit membres. Mme Thill (Oise, 2e) a été exclue, le 26 juin, du parti et du groupe REM en raison de ses positions réitérées sur la procréation médicalement assistée. Par ailleurs, le collège des questeurs a refusé que le remboursement de ses frais d'avocat en lien avec cette procédure d'exclusion puisse être imputé sur son avance de frais de mandat (*L'Express*, 25-6). Mme Goy-Chavent, sénatrice de l'Ain, a quitté le 14 juin le groupe UDI et rejoint la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique (RASNAG).

– *Dénomination.* Le groupe « UDI, Agir et Indépendants » de l'Assemblée

nationale est devenu le groupe « UDI et Indépendants » (*JO*, 12-6).

– *Participation des groupes d'opposition et des groupes minoritaires aux activités législatives et de contrôle de la commission des lois du Sénat.* Lors de la session 2017-2018, dix rapports législatifs sur quarante-deux, soit 24 %, ont été confiés à un groupe d'opposition ou un groupe minoritaire ; sept des quatorze avis budgétaires annuels, soit 50 %, ont été attribués à des rapporteurs issus de ces groupes. Par ailleurs, sur les quarante-six rapports d'information publiés depuis le 1er octobre 2012, trente-cinq, soit 76 %, ont été rédigés par un binôme de rapporteurs issus pour l'un de la majorité, pour l'autre de l'opposition.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Autorisation.* Afin de surmonter les réticences des députés à l'égard des habilitations prévues à l'article 9 du projet de loi relatif à la restauration de Notre-Dame de Paris permettant des adaptations ou dérogations, notamment aux règles en matière d'urbanisme, d'environnement, de construction et de préservation du patrimoine, le ministre de la Culture s'est engagé à déposer des projets de loi de ratification des ordonnances, et non de simples articles au sein d'une loi (troisième séance du 10 mai).

– *Ordonnances.* En application de la loi du 27 juin 2018 (cette *Chronique*, n° 167, p. 165), l'ordonnance 2019-552 du 3 juin porte diverses dispositions relatives au groupe SNCF (*JO*, 4-6).

V. *Loi.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Condamnation définitive.* La Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé par M. Navarro, sénateur (REM) de l'Hérault, condamné par la cour d'appel de Montpellier en 2018 pour abus de confiance, à la suite d'une plainte déposée par le Parti socialiste (*BQ*, 27-5). Afin d'éviter la déchéance de sa qualité de parlementaire (art. LO 136 du code électoral), l'intéressé a démissionné de son mandat, le 30 juin (*JO*, 2-7).

V. *Sénat.*

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Bibliographie.* A. Fourmont, « Éléments pour une théorie parlementaire de la recevabilité financière », *RFFP*, 2019, p. 157.

LOI

– *Bilan annuel de l'application des lois.* Le Sénat a présenté, le 4 juin, son traditionnel bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2019 (document parlementaire n° 542). Il est indiqué que le taux d'application des lois est de 86 % – si l'on exclut les mesures dont l'entrée en vigueur est différée. Par ailleurs, l'argument de célérité dans la prise d'ordonnances de l'article 38 C est, une nouvelle fois, à relativiser. Tandis que le délai moyen de vote de la loi par le législateur est de cent soixante-dix-sept jours, le délai moyen pour prendre une ordonnance, une fois la loi d'habilitation promulguée, est de quatre cent cinquante-cinq jours.

– *Conformité de la loi relative à la croissance et à la transformation des*

entreprises. Par une décision 781 DC du 16 mai, le Conseil constitutionnel a validé, sur recours de l'opposition de droite et de gauche, pour l'essentiel la loi Pacte – qui est concernée, au surplus, par la proposition de loi au titre de la procédure du référendum d'initiative partagée relative aux aérodromes de Paris (v. *Conseil constitutionnel. Référendum*).

De nombreuses dispositions introduites en première lecture sans lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi (§ 15, 100 et 118) ont été censurées pour vice de procédure. Le Conseil a par ailleurs validé la privatisation d'Aéroports de Paris et de la Française des jeux, qui ne sont, en l'état, ni des monopoles de fait ni des services publics nationaux, au sens du préambule de la Constitution de 1946, par un examen de leurs caractéristiques, au regard de l'article 34 C, qui confère au législateur « les transferts de propriété d'entreprise du secteur public au secteur privé », suivant la décision de principe des 25 et 26 juin 1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 178).

À nouveau (cette *Chronique*, n° 170, p. 183), le Conseil a procédé à la validation des dispositions contestées, avec un soin tout particulier s'agissant des mots, compte tenu d'une motivation abondante empruntant la forme d'une avalanche de griefs.

– *Contrôle de l'application des lois.* Le Sénat a adopté, le 7 mai, une résolution visant à renforcer les modalités de contrôle de l'application des lois par le rapporteur. V. *Règlement intérieur.*

– *Présentation d'une étude d'impact et consultation du Conseil d'État.* Sur le fondement combiné de l'article 39 C et de la loi organique du 15 avril 2009, ces exigences pèsent seulement sur un projet de loi avant son dépôt au bureau de la première assemblée saisie et non sur une proposition de loi (780 DC, 4 avril).

– *Prolixité.* La loi 2019-486 du 22 mai sur les entreprises comporte 221 articles sur 143 pages (*JO*, 23-5).

– *Proposition de loi.* V. *Conseil économique, social et environnemental. Référendum.*

– *Stock.* La garde des Sceaux a indiqué qu'« il y avait 320 000 articles législatifs et réglementaires en vigueur en 2018. Le stock est donc considérable alors que le flux annuel demeure très important, soit une cinquantaine de lois [hors les lois autorisant la ratification des engagements internationaux (art. 53 C)] et une quarantaine d'ordonnances comprenant respectivement entre 300 et 1 000 articles, et entre 200 et 1 900 articles » (seconde séance du 4 avril).

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Référendum. Règlement intérieur. Sénat.*

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* G. Sutter et J.-P. Camby (dir.), *Le Budget de l'État : la LOLF*, 4e éd., Paris, LGDJ, 2019.

– *Loi de règlement : le printemps de l'évaluation.* Comme l'année précédente (cette *Chronique*, n° 167, p. 166), une semaine de contrôle de juin a été consacrée à la discussion du rapport de la Cour des comptes ; au vote, à titre principal, de la loi de règlement pour 2018 ; et à l'adoption de nombreuses

résolutions de l'article 34-1 C, dont certaines issues des groupes minoritaires et d'opposition.

– *Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.* Dans une décision 784 DC du 27 juin, le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité l'article premier. Ce dernier instituait, à compter de 2020, un prélèvement sur les recettes de l'État au bénéfice de la Polynésie française consécutif à l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique. En l'absence d'indications suffisantes et précises, le législateur a méconnu l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (*JO*, ***-6).

V. *Amendements. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel.*

Loi organique

– *Déclassement.* V. *Collectivités territoriales.*

Majorité

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

Ministres

– *Attributions.* C'est au tour, pour la sixième fois (cette *Chronique*, n° 170, p. 192), de Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique, issue de la société civile, d'être concernée par un éventuel conflit d'intérêts éventuel. Dès lors, le décret 2019-333 du 18 avril, pris en application du décret du 22 janvier 1959 modifié, transfère au Premier ministre ce qui a trait au groupe Danone et ses filiales, à la politique applicable à l'industrie agroalimentaire en matière de tri et valorisation des déchets plastique, notamment (*JO*, 19-4). La litanie s'est poursuivie avec Mme Roxana Maracineanu, ministre des Sports, septième membre du gouvernement visée. À cet égard, le décret 2019-524 du 27 mai (*JO*, 28-5) délègue au Premier ministre les actes de toute nature relatifs aux associations « J'peupa G piscine ! » et « Educateam ».

– *Cabinets ministériels.* Dans une circulaire du 5 avril, le secrétaire général du gouvernement rappelle à l'ensemble des ministres et des directeurs de cabinet les règles relatives au recrutement des membres de cabinet. Leur nombre est limité par décret : dix pour un ministre, huit pour un ministre délégué et cinq pour un secrétaire d'État. Leur recrutement nécessite un arrêté du ministre ou du secrétaire d'État, « soumis préalablement, avec un cv détaillé, au Premier ministre, puis publié au *Journal officiel* », énumérant précisément leurs titres et les fonctions exercées. Les ministres sont invités à « procéder à un examen de la situation de [leur] cabinet [et à] régulariser, si nécessaire, la situation de certains collaborateurs » (*La Lettre A*, 24-4).

– *Communication ministérielle erronée.* Sur bfmtv, le ministre de l'Intérieur (cette *Chronique*, n° 170, p. 192) a réagi précipitamment à un incident qui s'est produit lors de la manifestation syndicale du 1er mai à l'hôpital de la Salpêtrière à Paris : « Des gens ont attaqué l'hôpital. Des infirmières ont dû préserver le service de réanimation. » Cette appréciation devait se révéler infondée au vu de témoignages et de vidéos – des personnes se sont

engouffrées afin d'échapper aux gaz lacrymogènes, sans plus. M. Castaner en a pris acte, le 3 mai : « Je n'aurais pas dû employer le terme "attaque" mais plutôt celui d'intrusion violente » (*Le Monde*, 4 et 5/6-5). Sur ces entrefaites, une action en justice fondée sur la loi du 23 décembre 2018 relative aux *fake news* (cette *Chronique*, n° 169, p. 182) a été intentée contre le ministre par deux parlementaires communistes, devant le tribunal de grande instance de Paris. Par un jugement rendu le 17 mai, le juge des référés a débouté les plaignants. Car, « si le message de M. Castaner apparaît exagéré […], cette exagération porte sur des faits qui, eux, sont réels » (*Le Monde*, 24-5).

– *Obligations fiscales des membres du gouvernement.* Sur trente-cinq dossiers de membres du gouvernement – nommés en 2017 et au premier semestre 2018 –, vingt et un ont donné lieu à des rectifications. Dans un seul cas, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a informé qu'une ministre – Mme Flessel, ministre des Sports entre mai 2017 et septembre 2018 – n'avait pas respecté ses obligations fiscales (cette *Chronique*, n° 168, p. 163).

V. *Conseil des ministres. Déclarations du gouvernement. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Mission d'information

– *Création.* La commission des affaires économiques de l'Assemble nationale a créé une mission en vue d'évaluer l'impact économique, social et budgétaire du mouvement des « gilets jaunes ». Cette mission est présidée par M. Abad (LR) (Ain, 5e) et a commencé ses travaux le 9 mai (*BQ*, 10-5). Au Sénat, deux missions ont vu le jour, en mai, portant respectivement sur les transports aériens et l'aménagement des territoires (groupe RDSE) et sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France (groupe LI-RT).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

Nouvelle-Calédonie

– *Bibliographie.* J.-Y. Faberon, « Inutile et nocif : le référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie du 4 novembre 2018 », *RFDC*, 2019, p. 59.

– *Élections provinciales.* À l'issue du scrutin du 12 mars, les loyalistes ont conservé une courte majorité au Congrès, avec 28 sièges contre 26 aux indépendantistes. Cependant, l'un de ces derniers, M. Wamytan, a été élu, le 24 mai, président du Congrès grâce à l'appui d'un nouveau parti wallisien et futunien proche, à ce jour, des loyalistes (*Le Monde*, 14 et 25-5).

Ordre du jour

– *Bibliographie.* J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les "espaces réservés" aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, p. 285.

– *Journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires (art. 48-5 C).*

I. À l'Assemblée nationale, après avoir refusé d'examiner sur le fond les propositions de loi du groupe LR en faisant adopter des motions de renvoi en commission et rejet préalable à l'égard de ses propositions de loi (séance du 4 avril), le groupe REM a toutefois accepté la

discussion sur les articles de textes présentés lors de la séance du 20 juin. Ils ont été rejetés au final. Sans formalisation dans le règlement de l'Assemblée, la majorité a décidé de renoncer à recourir aux motions de procédure pour écarter toute discussion sur les propositions de loi émanant des groupes minoritaires et d'opposition. Affaire à suivre. De son côté, le groupe MoDem a pu obtenir, le 9 mars, l'adoption de trois propositions de loi.

II. Au Sénat, comme à l'accoutumée, les groupes minoritaires et d'opposition ont été davantage « choyés » qu'à l'Assemblée nationale. De nombreuses propositions de loi issues des groupes SR, lors des séances du 3 avril et du 2 mai, UC, le 4 avril, REM, le 2 mai, LI-RT, le 4 mai, et RDSE, le 13 juin, ont été adoptées. Il reste toutefois à transformer l'essai en les faisant aussi examiner par l'Assemblée.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Effet vertueux.* Profitant de sa mission auprès du secrétariat d'État à la protection de l'enfance, Mme Bourguignon (REM) (Pas-de-Calais, 6e), présidente de la commission des affaires sociales, a été à même d'améliorer, par voie d'amendement, la proposition de la loi sur la sortie de l'aide sociale à l'enfance, examinée en séance publique le 6 mai.

– *Nominations.* À l'Assemblée nationale, selon un rythme classique, neuf députés (sept REM et deux MoDem) ont été nommés. Le pluralisme est plus marqué au Sénat pour les cinq parlementaires nommés (deux UC, un LR, un REM et un SR).

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie.* Y. Poirmeur (dir.), *La Régulations des partis politiques*, Paris, LGDJ, 2019 ; Emmanuel Galiero, « Le financement des partis est perfectible » (entretien avec M. Alventosa, médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques), *Le Figaro*, 23-4.

– *Accès aux médias pendant la campagne électorale du scrutin européen.* Le Conseil d'État, statuant en référé, a annulé, le 4 avril, les décisions du tribunal administratif de Paris enjoignant à France 2 d'inviter MM. Asselineau, Hamon et Philippot à un débat télévisé. Il a jugé que France 2 pouvait s'en tenir à neuf participants – alors que trente-quatre listes étaient en compétition – « représentant des mouvements qui expriment les grandes orientations de la vie politique nationale et se répartissent sur toute l'étendue de l'éventail politique, choisis en fonction des résultats électoraux passés, des élus au Parlement et au Parlement européen qui s'y rattachent ».

– *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.* Le Conseil d'État a jugé que l'ensemble des documents adressés par les partis et groupements politiques à la CNCCFP dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes annuels sont des documents communicables, au sens des articles L. 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, une fois que les comptes ont fait l'objet d'une publication au *Journal officiel*. En application des règles de droit commun, certains éléments peuvent, notamment afin d'assurer le respect du secret en matière commerciale,

être occultés (CE, 13 février 2019, n° 420467).

La juridiction administrative est incompétente pour se prononcer sur la demande d'annulation d'une décision de la CNCCFP relative au compte de campagne d'un candidat à la présidence de la République (CAA de Paris, 21 février 2019, n° 18PA03353).

– *Financement des élections européennes.* À l'opposé de la CNCCFP, qui avait édicté, le 10 janvier, au vu de la loi du 11 mars 1988, une « interdiction générale » pour les partis ou groupements politiques de percevoir une contribution de la part de partis étrangers de l'Union européenne, le Conseil d'État, dans un avis du 6 mai, autorise lesdits partis, en application de l'article 21 du règlement européen n° 1141/2014 du 22 octobre 2014, à participer financièrement à la campagne électorale en France, seuls ou conjointement avec des partis nationaux. En bonne logique, un parti français bénéficiant d'une contribution d'un parti européen doit faire apparaître celle-ci dans ses comptes de campagne.

V. *Élections européennes.*

PÉTITION

– *Expérimentation.* Le bureau du Sénat a indiqué, le 20 juin, qu'une expérimentation sera conduite à partir du 1er octobre. Sera institué un dispositif afin de permettre, sur la base de pétitions en ligne recueillant un nombre significatif de signatures, la création d'une mission d'information sénatoriale ou l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi.

V. *Collectivités territoriales.*

PREMIER MINISTRE

– *Agenda gouvernemental.* En écho à la pressante invitation présidentielle faite le 25 avril, le Premier ministre, à l'issue d'un séminaire singulier, a annoncé, le 29 courant, le calendrier du travail ministériel, dont un projet de révision constitutionnelle en juillet (*Le Figaro*, 30-4).

– *Autorité.* Dans un entretien sur France Info, le 16 mai, le Premier ministre a concédé que, « si les présidents des conseils départementaux souhaitent prendre leurs responsabilités », il ne voyait « aucun inconvénient » à une dérogation à la limitation de vitesse à 80 kilomètres heure (*Le Monde*, 17-5). On sait que cette décision avait été, d'un certain point de vue, le point de départ du mouvement des « gilets jaunes ». Au demeurant, le chef de l'État, lors de sa rencontre avec les élus normands, le 15 janvier, s'était déclaré favorable à cette évolution.

– *Cabinet délocalisé et proximité.* Le Premier ministre, accompagné de collaborateurs, rejoint par des ministres, s'est rendu en Charente, à Angoulême en particulier, les 2 et 3 mai (cette *Chronique*, n° 167, p. 171). En l'occurrence, il a souhaité illustrer le propos du chef de l'État, qui, lors du conseil des ministres du 30 avril, s'était prononcé en ce sens.

– *Demeurer Premier ministre ?* Selon M. Philippe, « un Premier ministre est à Matignon aussi longtemps que trois conditions sont rassemblées : la confiance du président, le soutien de la majorité et la volonté de faire ». « À mes yeux, elles sont pleinement

réunies », a-t-il indiqué (entretien au *Figaro*, 12-5).

– *Metteur en scène des « orientations » présidentielles.* V. *Responsabilité du gouvernement.*

– *Objectif.* « Mon objectif est d'être un Premier ministre qui met en œuvre les orientations fixées par le président de la République, a déclaré M. Philippe. Je le fais de mon mieux. Je ne supporte pas l'idée d'opposition d'ambitions ou de postures entre les deux têtes de l'exécutif. » La réussite du couple exécutif, selon lui, est celle dans laquelle « le Premier ministre [joue] tout son rôle sans jamais vouloir en jouer un autre » (*Le Figaro*, 12-5).

– *Relation avec la majorité.* Le Premier ministre s'est rendu, le 11 juin, devant les groupes de la majorité de l'Assemblée nationale, à la veille de sa déclaration de politique générale (cette *Chronique*, n° 169, p. 194).

– *Relation avec le président de la République, ou la confiance renouvelée.* Une relation « très bonne, fluide, fondée, je crois, sur un très haut niveau de confiance », a estimé M. Philippe (entretien au *Figaro*, 12-5).

– *Réunion avec les partenaires sociaux.* Conformément à la nouvelle vision du chef de l'État annoncée le 25 avril, le Premier ministre a convié les partenaires sociaux, dont les syndicats, le 6 mai, en vue de la mise en œuvre des « orientations » présidentielles dans le cadre d'une confiance restaurée (*Le Monde*, 8-5).

– *Services administratifs et financiers.* L'arrêté du 14 juin modifie celui du 3 novembre 2017 portant organisation de la direction desdits services (*JO*, 16-1).

V. *Conseil des ministres. Déclarations du gouvernement. Ministres. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

Président de la République

– *Bibliographie.* N. Sarkozy, *Passions*, Paris, L'Observatoire, 2019.

– *Anciens présidents.* À propos du mandat de son successeur, M. Hollande a estimé qu'il « n'est bon ni pour la vitalité économique ni pour la cohésion sociale. À vouloir tout bousculer, tout s'est arrêté » (entretien au *Parisien*, 1er-4). Il a appelé, le 17 mai, à voter pour la liste Place publique-Parti socialiste au scrutin européen. Quant à M. Sarkozy, la question prioritaire de constitutionnalité déposée contre son renvoi devant le tribunal correctionnel dans l'affaire Bygmalion a été écartée par le Conseil constitutionnel, le 17 mai (v. *Droits et libertés*). Concomitamment, la Cour de cassation a rejeté son pourvoi, dans le cadre de l'affaire dite des écoutes (cette *Chronique*, n° 166, p. 212), le 18 juin. Il sera poursuivi, de manière inédite sous la République, pour corruption.

En dernière analyse, MM. Sarkozy et Hollande ont été présents à la cérémonie du 8 mai, ainsi qu'à celle du 14 courant, aux Invalides, en hommage aux deux militaires tués lors de la libération d'otages intervenue dans la nuit du 9 au 10 mai (cette *Chronique*, n° 169, p. 194).

– *Arbitrage et sortie de crise : les quatre « orientations ».* À l'issue du grand débat national, le Président en a tiré les conclusions en organisant une conférence de

presse, le 25 avril (cette *Chronique*, n° 170, p. 183). À cette fin, il a « souhaité proposer au pays les orientations du nouvel acte qu'appelle l'attente de nos concitoyens, nouvel acte de notre République ». En se félicitant d'avoir côtoyé « les enfants des Lumières », il a souhaité reconstruire ensemble « l'art d'être français ». Quatre « orientations » ont été avancées. La première, « c'est de changer [...] notre démocratie, notre organisation, notre administration », et de lancer son credo : « Je crois aux élus » ; la seconde consistera « à remettre l'humain et la justice au cœur du projet national » ; la troisième, à « bâtir un agenda 2025 », mission assignée au gouvernement ; et la quatrième, à « défendre » et à « réaffirmer la permanence du projet français », à travers notamment la laïcité et l'Europe souveraine en matière de migration (Elysee.fr). Quatre « orientations » dont la mise en œuvre incombe, pour l'essentiel, au gouvernement, au terme d'une nouvelle gouvernance (v. *infra*).

On ne manquera pas de relever, à ce moment, la discrétion à l'égard de l'écologie, en dehors de l'annonce de la création d'un « conseil de défense écologique », avant que le chef de l'État ne s'en avise, le 6 mai, en prenant la parole sur la biodiversité, dans la cour de l'Élysée (*Le Monde*, 8-5).

– *Autorité.* Le chef de l'État a vivement incité les membres du gouvernement à s'impliquer dans le débat sur les élections européennes : « Je peux tout changer, et surtout la configuration autour de cette table », a-t-il lancé, le 30 avril, en conseil des ministres – une nouvelle manifestation de la confiance et de l'exigence présidentielles (cette *Chronique*, n° 163, p. 170).

– *Chef des armées.* Le président Macron a donné l'ordre, le 9 mai, de libérer les deux otages français enlevés au Bénin qui se trouvaient au Burkina-Faso : « La France est une nation qui n'abandonne pas ses enfants, quelles que soient les circonstances, et fût-ce à l'autre bout de la planète. » Il devait présider, le 14 mai, l'hommage national rendu à deux militaires des forces spéciales qui avaient trouvé la mort en cette circonstance (*Le Figaro*, 15-5).

– *Collaborateurs.* Par un arrêté du 16 mai, il a été mis fin aux fonctions de M. Étienne, conseiller diplomatique, nommé ambassadeur à Washington. M. Bonne, sherpa G7 et G20, le remplace, (*JO*, 18-5) (cette *Chronique*, n° 170, p. 198).

Au surplus, M. Lauch, chef de cabinet du président de la République, a été entendu par deux juges d'instruction en tant que témoin assisté. Cette convocation est en lien avec l'attentat de Nice du 14 juillet 2016, alors que l'intéressé était directeur de cabinet du préfet des Alpes-Maritimes (*Le Monde*, 5-4).

M. Kohler, secrétaire général de la présidence, M. Strzoda, directeur de cabinet et, une nouvelle fois, M. Lauch ont été entendus par la police judiciaire, le 10 avril, en tant que témoins pour les deux premiers et en tant que partie civile pour le dernier, sur l'un des versants de l'affaire Benalla, celui en lien avec l'utilisation indue des passeports diplomatiques. La garde des Sceaux a estimé que ces convocations étaient « tout à fait normales » : « C'est un événement banal dans le cadre d'une instruction qui a été ouverte » (*L'Express*, 4-4).

MM. Kohler, Strzoda et M. Lavergne, chef du groupe de sécurité de la présidence, ont été entendus par la police judiciaire, fin avril, dans le cadre d'une

enquête préliminaire portant sur de possibles faux témoignages (France Info, 12-5). Mais le parquet de Paris a classé sans suite, le 27 juin, l'enquête ouverte à leur endroit, après le signalement du président du Sénat (*Le Monde*, 29-6) (cette *Chronique*, n° 170, p. 205).

– *Commémorations.* Par un décret 2019-291 du 10 avril, le président de la République a fixé au 24 avril la date de la commémoration annuelle du génocide arménien de 1915 (*JO*, 11-4). Par un décret 2019-435 du 13 mai, la date de la commémoration annuelle du génocide des Tutsi au Rwanda aura lieu le 7 avril (*JO*, 14-5) (cette *Chronique*, n° 170, p. 198).

– *Conférence de presse.* M. Macron a tenu, le 25 avril, la première conférence de son quinquennat. Dans une posture gaullo-mitterrandienne, il a présenté les conclusions du grand débat national qu'il a animé, sous la forme de « quatre orientations », ou « l'art d'être français » (*Le Monde*, 27-4).

– *Conjointe.* Mme Macron s'est rendue, le 13 juin, à Marseille, au titre de sa réflexion sur le décrochage scolaire. Son déjeuner avec M. Gaudin, maire de la ville, a cependant alimenté les spéculations dans la perspective des futures élections municipales (*Le Monde*, 18-6). Puis elle a rencontré, le 18 juin, M. Collomb, maire de Lyon. « Je n'ai ni goût ni compétence pour la politique, a-t-elle affirmé à des journalistes […]. Ne me faites pas ça, sinon je vais être assignée à résidence jusqu'à la fin des élections municipales » (*Le Monde*, 20-6). Mme Macron a comparé son conjoint à Atlas : « Il veut tout savoir », car « tout lui retombe dessus » (entretien à RTL, 20-6).

– *Conseil de défense écologique.* Annoncé par le chef de l'État au cours de sa conférence de presse du 25 avril, le décret 2019-449 du 15 mai porte création dudit Conseil (*JO*, 16-5). M. Macron l'a installé le 23 mai. Le Conseil « définit les orientations en matière de transition écologique et notamment de lutte contre le changement climatique, de préservation de la biodiversité et de protection des milieux et ressources naturels. Il fixe les priorités dans ces domaines et s'assure de leur prise en compte […] et du suivi de leur mise en œuvre » (art. 1er). Le Conseil de défense écologique, présidé par le président de la République, comprend le Premier ministre et les ministres intéressés (art. 2) et, le cas échéant, des personnalités en raison de leur compétence (art. 3). Le Secrétariat général du gouvernement en assure le secrétariat (art. 4).

– *Convocation ?* « Je ne réponds pas, en tant que président de la République, à une convocation devant une assemblée territoriale. » C'est en ces termes que le chef de l'État a opposé, le 3 avril, une fin de non-recevoir aux responsables de l'Assemblée de Corse, qui le conviaient à une rencontre à l'occasion du grand débat national (*Le Figaro*, 5-4).

– *Défaite et victoire électorales.* Nonobstant son engagement bipolaire et plébiscitaire, le chef de l'État n'est pas parvenu à empêcher la victoire du RN au scrutin européen. Avec lucidité, le Premier ministre observera : « Lorsqu'on termine deuxième à une élection, on ne peut pas dire qu'on a gagné » (*BQ*, 27-5). Cependant, de manière inattendue, l'effondrement du parti LR a été considéré, par transfert médiatique, comme un succès présidentiel, au point de faire oublier la réussite du

RN. Quand la représentation l'emporte sur les résultats électoraux…

– *Désaveu.* À l'opposé de son prédécesseur en 2015 (cette *Chronique*, n° 156, p. 178), le président Macron a été désavoué par le Conseil constitutionnel, le 4 avril, à propos de la loi dite anti-casseurs, permettant à l'autorité administrative d'empêcher une personne de manifester (v. *Droits et libertés*). Il le sera une seconde fois le 9 mai, lorsque le Conseil validera l'initiative de deux cent quarante-huit parlementaires de l'opposition, dans le cadre de la procédure du référendum d'initiative partagée (art. 11 C) afférente à la privatisation des aérodromes de Paris.

– *Itinérance régionale (fin).* Dans le cadre du grand débat national, le chef de l'État a achevé son itinérance en se rendant successivement en Bretagne, à Saint-Brieuc (Côtes d'Armor), à l'écoute des maires, le 3 avril, et à Cozzano (Corse), en l'absence du président de l'Assemblée de Corse et du président de l'exécutif local (*Le Figaro*, 5-4) (cette *Chronique*, n° 170, p. 198).

– *Nouveau mea-culpa et nouvelle annonce d'une nouvelle gouvernance ?* Tout en se défendant d'avoir fait « fausse route », le président Macron a admis, lors de sa conférence de presse : « L'impatience, l'exigence que j'ai avec moi-même, que j'ai avec les membres du gouvernement, je l'ai un peu avec les Français. Le sentiment que j'ai donné, c'était une forme d'injonction permanente, d'être dur, parfois injuste ; ça, je le regrette » (Elysee.fr) (cette *Chronique*, n° 169, p. 196).

Dès lors, le chef de l'État entend construire une « nouvelle étape ». D'où le nouveau discours de la méthode énoncé le 25 avril, en prélude à celui du 11 juin (v. *infra*) basé sur la découverte des mérites respectifs des corps intermédiaires et du gouvernement, largement ignorés à ce jour. « Je crois aux élus », a proclamé M. Macron, tel l'antidote à la verticalité du pouvoir. « Je ne veux pas me substituer au gouvernement », a-t-il ajouté, à rebours de la présidence jupitérienne de naguère. Mais, au vu de l'engagement présidentiel au titre du scrutin européen et de la conférence de presse improvisé, le 6 mai, sur la biodiversité, le doute est permis. Changer le naturel…

– *« Patriote français et européen, responsable devant l'histoire ».* C'est ainsi que le président Macron (cette *Chronique*, n° 170, p. 173) a justifié son implication dans le scrutin européen, lors de sa déclaration de Sibiu (Roumanie), le 9 mai, et au cours d'un entretien avec la presse régionale, le 21 suivant. Élu sur un « projet de transformation profonde du pays » comportant une « nouvelle étape du projet européen », il en a conclu : « Je ne peux donc pas être un spectateur mais un acteur de cette élection », au nom d'une « responsabilité devant l'histoire ». En d'autres termes, « le président français n'est pas un chef de parti, mais il est normal qu'il s'implique dans des choix fondamentaux ». À cet égard, deux quotidiens régionaux, *La Voix du Nord* et *Le Télégramme*, ont boycotté l'entretien.

Sans préjudice des choix européens évoqués au cours de la conférence de presse du 25 avril (v. *infra*), M. Macron est entré en campagne lors du sommet européen de Roumanie, le 9 mai, afin de contrer le RN : « Je mettrai toute mon énergie pour [qu'il] ne soit pas en tête. La liste [RN] est une liste de déconstruction de l'Europe. Moi, je suis

patriote français et européen; ils sont nationalistes » (*Le Figaro*, 10-5).

Faisant le choix d'une logique bipolaire, qui privilégie son adversaire, à la manière du second tour de l'élection présidentielle de 2017, M. Macron a prêté le flanc à la critique référendaire ou plébiscitaire. Du reste, Mme Le Pen a souhaité sur-le-champ qu'il en tire la conséquence en cas d'échec, à la manière du général de Gaulle en 1969, en démissionnant (*Le Monde*, 11-5). À l'origine de ce vote-sanction autant que de ce vote utile, le chef de l'État a repoussé cette dernière éventualité : « Je n'ai pas l'esprit de la défaite, j'ai l'esprit de la conquête. La France sera d'autant plus forte que nous ferons un bon score » (entretien à la presse régionale, 21-5). Du reste, sa photographie sera présente sur la profession de foi de la liste REM. Au préalable, le président Macron avait rendu visite, à Paris, le 7 mai, aux candidats de la liste REM et stigmatisé, à Biarritz, le 17 suivant, l'action du RN au Parlement européen.

Après avoir pressé le Premier ministre et les ministres d'agir, le chef de l'État a réuni, le 23 mai, le Conseil de défense écologique, qu'il venait de créer par un décret du 15 mai. Quelques heures avant la clôture de la campagne officielle, le 24 mai, il a été l'invité d'internautes, lançant, sur YouTube.com, un vibrant appel à la jeunesse : « Ne votez pas contre, votez pour » (*Le Monde*, 26/27-5).

Nonobstant sa participation et la dramatisation de l'enjeu entre les progressistes et les nationalistes, M. Macron n'est pas parvenu à ses fins, le 26 mai, en arrivant en seconde position derrière le RN. Avec 22,4 % des suffrages exprimés, il se situe en deçà de son socle électoral du premier tour de l'élection présidentielle de 2017 (23,8 %). Mais, en incarnant la nouvelle droite, il a œuvré avec efficacité pour une nouvelle bipolarisation en fracturant les Républicains et maintenant le RN au rôle de faire-valoir, en vue de la prochaine échéance de 2022. La décomposition de l'ancien système partisan est en voie d'achèvement.

Le chef de l'État a réuni, le lendemain du scrutin, les principaux responsables de la majorité pour envisager les prochaines étapes, l'enchaînement des scrutins, autrement dit (*BQ*, 28-5).

– *« Patriotisme inclusif ».* Au cours de sa conférence de presse, le 25 avril, le chef de l'État s'est prononcé pour une « Europe souveraine » en matière de migration dans un nouvel espace Schengen. D'où le projet final de « rebâtir un patriotisme inclusif où chacun prend sa part, où l'intérêt général français et européen est réaffirmé » (site de la présidence de la République).

– *Président-reconstructeur.* Au lendemain de l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris, le chef de l'État s'est adressé, le 16 avril, à ses compatriotes, en ce moment d'union nationale : « Je vous le dis, nous sommes ce peuple de bâtisseurs. Nous rebâtirons la cathédrale, plus belle encore, d'ici cinq années » (*BQ*, 17-4). De fait, le jour suivant, il a présidé une réunion de lancement de la reconstruction de l'édifice, en présence des ministres intéressés et de responsables religieux et administratifs, après avoir convoqué, le matin, un conseil des ministres sur ce sujet (*Le Monde*, 19-4).

– *Relations avec le Premier ministre.* « Je n'ai jamais fait de politique-fiction. J'ai toute confiance en Édouard Philippe, qui s'engage sans compter auprès des pro-européens », a affirmé le chef de

l'État, le 21 mai, lors de son entretien avec la presse régionale (*Le Monde*, 26/27-5).

Confirmé dans sa fonction dès le 25 avril, M. Philippe a été appelé à mettre en œuvre les « orientations » présidentielles en engageant la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale, le 12 juin.

– *Sur l'affaire Benalla (suite).* L'intéressé « a fait des fautes très graves », mais « il a droit à la présomption d'innocence », a déclaré le chef de l'État lors de sa conférence de presse du 25 avril, sachant, par ailleurs, qu'« il n'a jamais été protégé par l'Élysée » (*Le Monde*, 27-4). Entre-temps, le parquet de Paris avait ouvert, le 8 avril, deux nouvelles enquêtes préliminaires, pour absence de déclaration auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et soupçons de faux témoignage devant la commission d'enquête du Sénat (*Le Monde*, 10-4) (cette *Chronique*, n° 170, p. 206).

– *Sur « l'erreur fondamentale des sachants et des subissants ».* À la conférence annuelle de l'Organisation internationale du travail, à Genève, le 11 juin, M. Macron a affirmé, songeant à la crise des « gilets jaunes » : « Il faut, avec beaucoup d'humilité, savoir écouter, savoir constater qu'on a mal fait […], savoir changer de méthode […]. Nos concitoyens veulent plus de sens, de proximité, et plus d'humanité. » Il devait condamner « l'erreur fondamentale des sachants et des subissants » (*Le Monde*, 13-6).

– *Sur la future élection présidentielle.* « Je me fiche de cette élection », a répondu crânement M. Macron, lors de sa conférence de presse du 25 avril : « Je veux réussir avec passion » (*Le Figaro*, 26-4).

– *Sur les « gilets jaunes ».* Selon le chef de l'État, le mouvement « n'a plus de débouché politique » : « Je considère pour ma part que j'ai apporté des réponses […], à la fois le 10 décembre et dans la conférence de presse que j'ai donnée. » Il a, par ailleurs, raillé « la démocratie du samedi après-midi », lors d'une déclaration à Biarritz, le 17 mai (*BQ*, 20-5) (cette *Chronique*, n° 169, p. 198).

V. *Collectivités territoriales. Conseil des ministres. Consultation citoyenne. Convention citoyenne. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Référendum. République. Responsabilité du gouvernement. Vote.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie.* N. Balat et P.-Y. Gautier, « De l'abus du droit de soulever une question prioritaire de constitutionnalité », *JCP G*, 10-6 ; A. Palanco, « La théorie du changement de circonstances dans le contentieux de la QPC. Vers une évolution de l'office du Conseil constitutionnel ? », *RFDA*, 2019, p. 319 ; J.-H. Stahl et N. Maziau, « Groupe de travail commun au Conseil d'État et à la Cour de cassation sur la question prioritaire de constitutionnalité », *RFDC*, 2019, p. 3.

– *Absence de défense de la loi par le SGG.* De manière inédite, le Secrétariat général du gouvernement, dans ses observations écrites et orales relatives à la décision 783 QPC du 17 mai, n'a présenté aucune argumentation et s'en est remis « à la sagesse » du

Conseil constitutionnel. La présence de M. Sarkozy, comme partie au litige, n'y est sans doute pas indifférente.

– *Changement de circonstances.* Une évolution jurisprudentielle du Conseil constitue « un changement de circonstances » justifiant le nouvel examen de dispositions déjà déclarées conformes à la Constitution (783 QPC).

– *Dynamique.* Avec la décision 781 QPC du 10 mai, le nombre de décisions sur des questions prioritaires de constitutionnalité a dépassé le nombre de celles de contrôle de constitutionnalité, dites DC, rendues depuis 1959.

– *Jurisprudence constante.* La jurisprudence constante de la Cour de cassation sur la prescription de l'action publique en matière pénale a été déclarée conforme à la Constitution, à la lumière d'un nouveau principe constitutionnel dégagé par le Conseil, le 24 mai (785 QPC). V. *Droits et libertés.*

– *Observations en intervention.* Un État étranger, en l'occurrence l'Argentine, a présenté des observations écrites et orales par l'entremise d'un avocat (785 QPC).

Référendum

– *Bibliographie.* V. *Conseil constitutionnel.*

– *Proposition de loi au titre du référendum d'initiative partagée (art. 11-3 C).*

I. Pour la première fois depuis la révision du 23 juillet 2008, une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale, le 9 avril, par deux cent quarante-huit parlementaires de l'opposition, tant de droite que de gauche, « visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris ». Le seuil constitutionnel de cent quatre-vingt-cinq signatures (un cinquième des parlementaires) a été franchi, en l'occurrence, à rebours de la tentative des parlementaires socialistes, en décembre 2018, en vue du rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune (cette *Chronique*, n° 169, p. 172). Le lendemain, le Conseil constitutionnel a été appelé à statuer sur la conformité de ladite proposition, sur saisine du président de l'Assemblée. Le 11 avril, l'Assemblée nationale s'est prononcée, en dernière lecture, sur le projet de loi Pacte prévoyant la privatisation d'Aéroports de Paris. Dans un climat houleux au sein de l'hémicycle, M. Le Maire a trouvé « malencontreuse toute initiative qui viendrait faire le jeu des populismes et alimenter la contestation de la démocratie parlementaire » (première séance du 11 avril).

Par une décision 2019-1 RIP du 9 mai, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme cette proposition de loi, au terme d'une interprétation littérale des conditions fixées par l'article 11 C et par l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 (rédaction de la loi organique du 6 décembre 2013) « tels qu'ils sont rédigés » (§ 10). À dire vrai, la démarche parlementaire a été empreinte d'une grande habileté, en un moment où la loi Pacte n'était ni votée, ni promulguée, ni, *a fortiori*, déférée au Conseil.

II. Par suite, ce dernier s'est livré à un contrôle strict des conditions requises. L'objet de la proposition porte sur « la politique économique de la nation et des services publics qui y concourent » à la date de la saisine ; elle n'a pas

pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, sachant, par ailleurs, qu'aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans. La proposition est conforme, par ailleurs, à l'article 40 C et aucune de ses dispositions n'est contraire à la Constitution. Sous ce rapport, elle a pour objet, au sens du neuvième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, d'ériger les activités des aérodromes de Paris en « un service public national » – « propriété de la collectivité », par voie de conséquence. Cette analyse « ne comporte pas par elle-même d'erreur manifeste d'appréciation », dispose, de manière révélatrice, le Conseil (§ 9). Ce faisant, il conforte son contrôle pour l'avenir, en évitant la paralysie de la démocratie représentative par une banalisation de l'institution référendaire. Dans l'attente du soutien de quatre millions sept cent mille électeurs inscrits sur les listes électorales, l'examen de la proposition de loi par le Parlement est suspendu. La décision du Conseil a réfuté l'analyse du gouvernement, qui, au nom de l'esprit de l'article 11 C, a dénoncé un détournement de procédure, en méconnaissance de la formule célèbre « Quand la lettre est rebelle, l'esprit vivifie ». Par un communiqué du 16 mai, date symbole, le Conseil a réagi (v. *Conseil constitutionnel*).

III. Au final, les oppositions, défaites au Parlement, viennent, avec l'utilisation singulière du mécanisme du référendum d'initiative partagée (RIP), de trouver un moyen commode de continuer le combat politique et, chemin faisant, d'opposer la souveraineté populaire à la souveraineté nationale. Certes, un tel montage s'apparente à une démarche astucieuse, mais les deux décisions du Conseil des 9 et 16 mai (v. *Loi*), au risque de se répéter, sont fondées sur le plan juridique : *primo*, la loi Pacte n'était pas encore promulguée au moment de son examen et, *secundo*, sa déclaration de constitutionnalité n'était pas de nature à entraîner un changement dans les circonstances de droit justifiant l'arrêt de la procédure du RIP. Entre le réalisme politique et le formalisme juridique, le Conseil a choisi le second car, comme il l'a indiqué dans son communiqué du 16 mai, « nul ne saurait ignorer la lettre de la Constitution et de la loi organique que le Conseil constitutionnel a pour mission de faire respecter ».

IV. En attendant de modifier les règles juridiques, le décret 2019-572 du 11 juin a ouvert la période de recueil des soutiens à la proposition de loi 1867 à compter du 13 juin à zéro heure, pour une durée de neuf mois (*JO*, 12-6). Les modalités de recueil des soutiens ont été déterminées par le décret 2019-578 du 12 juin (*JO*, 13-6). Pour la première fois depuis 2013, le site Referendum.Interieur.gouv.fr a été, après quelques bugs initiaux, activé.

– *Référendum d'initiative citoyenne.* Le chef de l'État s'est opposé au RIC, symbole de la contestation des « gilets jaunes », en ce qu'il « remet en cause la démocratie représentative », ainsi qu'il l'a déclaré le 25 avril (cette *Chronique*, n° 169, p. 198). À l'opposé, il a souhaité un assouplissement des modalités afférentes au RIP, en permettant que l'initiative émane, cette fois-ci, des citoyens (au nombre d'un million) sous forme d'une pétition soumise au Parlement ou au référendum (Elysee.fr).

Règlement intérieur

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « L'attention du Sénat apportée aux modalités d'application de la loi. La révision du règlement du 7 mai 2019 », *JCP G*, 24-6.

– *Modification du règlement de l'Assemblée nationale.* Dans une ambiance tendue, les oppositions ont décidé de quitter l'hémicycle, lors de la troisième séance du 28 mai, puis ont refusé de participer au vote de la résolution du 4 juin. La volonté de réduire la discussion générale à un orateur par groupe pour une durée de cinq minutes a constitué le point de crispation. Mme Mathilde Panot (FI) (Val-de-Marne, 10e) a fini théâtralement son intervention en se bâillonnant avec un foulard.

– *Modification du règlement du Sénat.* Dans sa courte résolution du 7 mai, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil (782 DC), le Sénat a rappelé son attachement aux conditions de bonne application de la loi.

Après avoir énoncé que les commissions permanentes « contribuent à l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois » (art. 22-1 RS), ce qui ne fait que confirmer l'existant, le règlement indique désormais que « le rapporteur est chargé de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat », et qu'« il peut être confirmé dans ces fonctions à l'issue du renouvellement » (art. 19-1 *bis* et *ter*) – des modalités propres aux commissions spéciales étant prévues.

V. *Assemblée nationale. Commisions. Sénat.*

République

– *Bibliographie.* Chr. Manigand et V. Richard (dir.), *Dans l'intimité du pouvoir. La présidence de Georges Pompidou*, préface E. Macron, Paris, Nouveau Monde, 2019.

– *Laïcité et « reconquête républicaine ».* Le chef de l'État a abordé ce thème, une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 166, p. 216), au cours de sa conférence de presse du 25 avril. C'est « la possibilité […] de pouvoir vivre ensemble, dans la concorde, le respect, et de respecter absolument les règles de la République […], de ne jamais imposer à la société sa religion ou déroger aux règles de la République pour ce faire. À ce titre, la loi de 1905 est notre pilier […]. Elle doit être réaffirmée et pleinement appliquée ». M. Macron a cru devoir préciser : « Aujourd'hui […], quand on parle de laïcité, on ne parle pas vraiment de laïcité. On parle du communautarisme […]. On parle d'une sécession qui s'est parfois sournoisement installée […]. On parle de gens qui, au nom d'une religion, poursuivent un projet politique, celui d'un islam politique qui veut faire sécession avec notre République », avant d'opposer « une politique ambitieuse de reconquête républicaine », notamment en ce qui concerne le contrôle du financement venant de l'étranger (Elysee.fr).

– *Pour « une vraie République décentralisée ».* Le chef de l'État s'est prononcé, le 25 avril, pour « un nouvel acte de décentralisation […], une vraie République décentralisée », à savoir « des compétences claires que l'on transfère totalement en supprimant les doublons » : « On transfère clairement les financements et on transfère

clairement la responsabilité démocratique. » À ce geste, M. Macron devait ajouter le principe de « la différenciation territoriale » et, sur le terrain, la création dans chaque canton d'une maison « France Services », lieu de rencontre avec des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales (Elysee.fr).

La circulaire du Premier ministre en date du 12 juin, relative à la mise en œuvre de l'organisation territoriale de l'État, amorce le processus (*JO*, 13-6).

– *Rituel.* Le chef de l'État a reçu, le 1er mai, le muguet. L'an dernier, il se trouvait en Australie.

V. *Collectivités territoriales. Gouvernement. Président de la République.*

Résolution européenne (art. 88-4 C)

– *Adoption.* Le Sénat a adopté à l'unanimité en séance publique, le 7 mai, une résolution européenne portant sur la réforme de la politique agricole commune.

– *Refus.* La conférence des présidents de l'Assemblée nationale s'est opposée, le 21 mai, à l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de résolution européenne relative aux négociations en vue de deux accords de libre-échange entre l'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, demandée par le président du groupe GDR.

Responsabilité du gouvernement

– *Article 49, alinéa 1er, de la Constitution.* M. Philippe a présenté, pour la deuxième fois (cette *Chronique*, n° 164, p. 204), une déclaration de politique générale du gouvernement, le 12 juin, à l'Assemblée nationale. Analysée comme le début de l'acte II du quinquennat, à la suite du mouvement des « gilets jaunes » et du scrutin européen, cette déclaration a été marquée par le retrait, cette fois-ci, du chef de l'État, conformément à la démarche fixée au cours de sa conférence de presse du 25 avril et en l'absence d'une convocation préalable du Congrès, comme en juillet 2017 (cette *Chronique*, n° 164, p. 180). Toutefois, elle a fait l'objet d'arbitrages ultimes entre les deux têtes de l'exécutif, même s'il s'est agi, pour le Premier ministre, de mettre en œuvre les « orientations » ou les « engagements » présidentiels (v. *Premier ministre*).

La confiance a été votée par 363 voix contre 133 et 47 abstentions. Le détail des votes a été le suivant : outre le vote favorable REM et MoDem, 81 élus LR ont voté contre et 22 se sont abstenus ; le groupe UDI s'est divisé, 7 votant pour et 16 s'étant abstenus ; les élus du RN et de gauche ont voté contre. La majorité perd sept voix et l'opposition en gagne pratiquement le double, en raison du changement de comportement des députés LR par rapport à 2017. La déclaration a été lue, au même instant, au Sénat par M. de Rugy, ministre d'État, ministre de la Transition écologique.

V. *Conseil des ministres. Déclarations du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Sénat.*

Séance

– *Procédure d'examen simplifiée (art. 103 et 104 RAN, et art. 47* decies *RS).* Trois propositions de loi, issues du groupe MoDem, ont été adoptées à l'Assemblée dans le cadre de cette PES

(première séance du 9 mai) (cette *Chronique*, n° 170, p. 204).

– *Procédure de législation en commission (art. 47* ter *à* quinquies *RS).* Cette procédure a été sollicitée pour cinq propositions de lois : celle tendant à renforcer les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes, le 7 mai ; celles relative à l'engagement associatif, à la protection des activités agricoles, à la reconnaissance des proches aidants, le 9 mai ; et celle sur le statut des conseillers de la Métropole de Lyon, le 5 juin.

De manière inédite, elle a été utilisée, le même jour, pour vingt des vingt-six articles de la proposition de résolution visant à clarifier et actualiser le règlement du Sénat.

– *Rappels au règlement.* Dans le cadre de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale visant à modifier les règles relatives au rappel au règlement, le service de la séance a indiqué que, sous la XV^e^ législature, 321 et 113 rappels ont été respectivement faits sur le projet de loi constitutionnelle de 2018 et sur la loi de réforme de la justice (document parlementaire n° 1955).

– *Temps législatif programmé (art. 49-10 RAN).* Le TLP a été utilisé, en mai, pour le projet de loi relatif à la transformation de la fonction publique – un crédit de quarante heures ayant été attribué aux groupes et aux non-inscrits –, puis, en juin, le texte d'orientation des mobilités – en leur octroyant un crédit de cinquante heures.

– *Vote solennel (expérimentation).* La conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé, le 14 mai, d'expérimenter une autre procédure de vote solennel sur certains textes. Les explications de votes auront lieu à l'issue des articles, et seul le vote de l'ensemble du texte sera reporté à une date ultérieure. La première utilisation a eu lieu lors de la deuxième séance du 21 mai sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

SÉNAT

– *Bibliographie.* J. de Saint Sernin, *Système majoritaire et bicamérisme sous la V^e^ République*, préface G. Larcher, avant-propos H. Portelli, Paris, Dalloz, 2019.

– *Article 49, alinéa 4, de la Constitution.* Pour la première fois depuis 1958, le Sénat a rejeté une déclaration du gouvernement (v. *supra*).

– *Budget.* En conférence des présidents du 22 mai, le projet de budget 2020 a été présenté. Pour la neuvième année consécutive, la dotation versée par l'État sera identique, soit un montant de 326,6 millions d'euros – correspondant, en euros constants, à une diminution, en douze ans, de 54 millions d'euros.

– *Comité de déontologie parlementaire.* M. Larcher a désigné M. Bazin (LR) (Val-d'Oise) président dudit Comité, le 9 avril (*JO*, 11-4), en remplacement de M. Pillet, nommé membre du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 170, p. 181). M. Carcenac (S) (Tarn), vice-président, a assuré l'intérim de la fonction.

– *Composition.* Mme Keller (NI) (Bas-Rhin), après avoir siégé au

groupe LR (*JO*, 5-4), a été élue représentante au Parlement de Strasbourg, le 26 mai, sur la liste REM. Elle a démissionné à compter du 23 juin (*JO*, 25-6). M. Navarro (REM) (Hérault) a renoncé, le 30 juin, à l'exercice de son mandat. Ils ont été respectivement remplacés par Mmes Sittler et Constant.

– *Réunion de l'Association des Sénats d'Europe.* Le président Larcher a accueilli, le 14 juin, la vingtième édition de cette réunion, consacrée au « dialogue euro-africain » et au « bicamérisme, un atout pour la démocratie ».

V. *Déclarations du gouvernement. Déontologie parlementaire. Groupes. Immunités parlementaires. Pétition. Résolution européenne. Responsabilité du gouvernement. Séance. Session extraordinaire.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Convocation du Parlement.* Un décret du 17 juin, modifié par celui du 1er juillet (*ibid.*, 2-7), convoque les assemblées le 1er juillet pour un ordre du jour particulièrement volumineux (*JO*, 18-6).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

TRANSPARENCE

– *Bibliographie.* V. *Déontologie parlementaire.*

– *HATVP.* La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a annoncé, le 10 avril, avoir, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, porté à la connaissance du procureur de la République le dossier relatif à la déclaration d'intérêts de M. Robert, président du conseil départemental de La Réunion.

Un guide déontologique ayant vocation à accompagner les responsables publics et les référents déontologues a été rendu public en avril sur le site internet de l'institution.

Dans son rapport d'activité 2018, la HATVP fait état, à propos du mécanisme de consultation des déclarations de patrimoines des parlementaires en préfecture, que « l'expérience des quatre dernières années montre que ce dispositif est totalement inopérant au regard de l'objectif visant à renforcer la probité et à prévenir les conflits d'intérêts des membres du Parlement ».

– *Représentants d'intérêts.* La HATVP indique, dans son rapport d'activité 2018, que 1 734 représentants d'intérêts (ayant effectué 6 362 actions de représentation d'intérêts) étaient enregistrés à son registre au 31 décembre 2018.

V. *Déontologie parlementaire.*

VOTE

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, *Bureau de vote : mode d'emploi*, Paris, Dalloz, 2019.

– *Vote blanc.* Sa reconnaissance en tant que suffrage exprimé a été repoussée par M. Macron, à l'issue du grand débat national, le 25 avril. « La crise de notre démocratie est aussi une crise d'efficacité et de capacité à prendre les décisions », a-t-il considéré. Or, « dans les moments difficiles de la démocratie, il faut prendre des options et il faut choisir […]. Blanc, c'est l'agrégation des rejets, des refus. C'est trop facile » (Elysee.fr).

– *Vote obligatoire.* Le chef de l'État s'y est opposé également : « On ne répond pas à la crise démocratique

par la contrainte. » À l'exemple de nos voisins, a-t-il expliqué, « il est très dur de […] faire respecter » l'obligation (Elysee.fr).

– *Vote de détenus au scrutin européen.* Quatre mille quatre cent treize détenus, sur une population carcérale d'environ soixante et onze mille personnes non déchues de leurs droits civiques, ont participé, de manière inédite, au vote par correspondance (cette *Chronique*, n° 170, p. 207). À l'élection présidentielle de 2017, huit cents détenus avaient voté par procuration et deux cent avaient obtenu une permission de sortie, selon la garde des Sceaux (première séance du 29 mai).

SUMMARIES
MEXICO

François Julien-Laferrière

History and Politics: The Mexican Exception

Mexico's political history has been particularly turbulent. Until the beginning of the 20th century, the country hesitated between Monarchy and Republic, and between a unitary and a federal state. Violence, the ongoing conflicts with the United-States, the influence of the Church, the power struggles between local chiefs in addition to trafficking of all kinds have not facilitated the establishment of a state grounded on the rule of law. The resulting endemic instability and widespread corruption have kept the people away from the political process and have seriously slowed down the development of the country despite its considerable potential.

Ricardo Espinoza Toledo

The Transformation of Mexican Presidentialism

In the aftermath of the revolution, Mexican presidentialism was supposed to implement the reforms necessary to the advent of social justice. Yet, the established power, resting on a single and highly centralized party without any real checks and balances, has side-lined this goal. From the 1980s, it has adopted the free market as a model of development and instituted a liberal antidemocratic system. Despite the process of alternating political power introduced since 1997, a political system creating social injustice lasted until the July 2018 election of Andrés Manuel López Obrador, a leader who emerged from social movements and obtained a majority in both houses of Congress. The main task of the new president will be to democratize the presidential government.

Alexis Le Quinio

Mexican Federalism

Mexican federalism seems inspired by the classic model, although, in practice, it has proven to be rather centralized and asymmetrical, in a context characterized by hyper-presidentialism and the domination of a single party. Nevertheless, since the end of the 1980s, a process of revitalisation of federalism can be observed through the development of political pluralism and the increasing power of municipalities.

Vicente Ugalde

Mexico City: The Long Road to a Constitution

The adoption of a new Constitution and a new name for the Mexican capital are only the superficial signs of major changes in the government of the city of Mexico. The 2017 Constitution responded to newly formulated requests rooted in older demands. Looking at the main constitutional and legal reforms that have shaped the local government, the article tries to highlight the tensions that have underpinned the institutional choices made over the last century.

Gabriela Ramos

Mexico: North-South Disparities

Despite numerous attempts at introducing public policy reform programmes, Mexico is still experiencing high levels of poverty and inequality. The country is characterized by important regional disparities between the North and the South, which have increased the impact of other factors such as the proximity to or remoteness from commercial markets, infrastructures, logistics capacities, education, digital development and discrimination. These important schisms should be addressed by a strategy of inclusive growth whose leading principles—redistribution downstream and on the market, gender and ethnic equality in term of opportunities and openings, together with trust between governments, actors and citizens—require the state to adopt appropriate financial capacities and competences.

Arnaud Martin

The Zapatista Experiment and the Indigenous Question in Mexico

Usually associated with the indigenous cause, neo-Zapatism was not limited to its defence. It was a revolutionary movement that did in fact embrace the fight for the rights of the Chiapas indigenous peoples, but its main goal became the struggle against neoliberalism along the lines

of the anti-globalization movement. This improved the living conditions of indigenous peoples through the implementation of alternative management structures in certain regions of the Chiapas.

Carolina Cerda-Guzman
Mexico's Secularism
Depending on each country's history and context, secularism has taken different forms. Contrary to preconceived ideas about Mexico, secularism is a long-established and even radical principle, in particular in the political realm. However, this conception of secularism is being challenged today by numerous circumventions of the established rules and the calls for the respect of international texts concerning human rights.

Anaís Medeiros Passos
Violence, Drug Trafficking and Public Security in Mexico
The article analyses the increasingly complex level of drug trafficking on the Mexican territory during the 20th and 21st centuries, together with the state's response to this problem. From the 1930s, the armed forces have been brought in by the federal government to fight the production of drugs and to suppress drug trafficking. As a result, criminal violence has followed a non-linear evolution and is today linked to an increased segmentation of organised crime caused by the "decapitation strategy" of the drug trafficking organisations.

Ana Laura Magaloni
Inaccessible Justice and Social Inequalities in Mexico
How can Mexico be the fifteenth world economy and find itself at the bottom of international rankings as regards civil and criminal justice? Because they concentrate a large share of the budget allocated to justice, the federal courts are the only ones able to provide quality service. However, in their vast majority, Mexicans only have access to local courts of first instance. Their low resources prevent them from resorting to the *amparo*, a procedure that allows for a direct request of constitutional review in order to bring to a federal court a case first brought before a local court. This severe judicial inequality, which favours the political and economic elites of the country, explains why conflicts are often solved outside the legal institutions and the framework established by law.

Frédéric Garcia
The Political, Economic and Social Challenges Facing Andrés Manuel López Obrador
The article looks at the main challenges facing Andrés Manuel López Obrador, the president elected in July 2018. It looks, in particular, at the challenges regarding domestic policy (corruption, impunity, insecurity) and foreign policy (relations with the United States in the context of Donald Trump's 2020 presidential bid). At the economic level, the overriding issue will be to reach a sufficient level of growth to finance the social programmes in favour of the most disadvantaged. At the social level, the main challenge facing the Mexican president is to reduce the severe inequalities, which are a brake to the country's development.

Jorge G. Castañeda
Mexico and the United States
Since the election of Donald Trump, the relations between Mexico and the United States have been experiencing one of the toughest moments in their history. Never before had Washington expressed such ill will and animosity toward its southern neighbour, nor such a willingness to create conflict. Furthermore, in December 2018, and for the first time since 1940, Mexico formed a self-proclaimed leftist government. These simultaneous developments do not bode well for the two countries.

CHRONICLES

Pierre Astié, Dominique Breillat and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(April 1st – June 30th, 2019)

Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel
French Constitutional Chronicle
(April 1st – June 30th, 2019)

Votre revue POUVOIRS est en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros trois ans après leur parution
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2 000 articles et 160 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro : ……..
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

☐ M. ☐ Mme

Nom : ----------
Prénom : ----------
Adresse : ----------
Code postal : ---------- Ville : ----------
Pays : ----------
Téléphone : ---------- Fax : ----------
e-mail : ----------
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « pouvoirs », novembre 2019
issn 0152-0758
isbn 978-2-02-143249-7
cppap 59-303

réalisation : nord compo à villeneuve-d'ascq
impression : cpi firmin-didot au mesnil-sur-l'estrée
dépôt légal : novembre 2019 n° 143279 (00000)
Imprimé en France