

Isabelle Rousseau

*Les transformations politiques et économiques
au Mexique. 1970-1995.*

*Les élites gouvernementales, leurs stratégies et le rôle du
Secrétariat d'État au Plan et au Budget*

Depuis le milieu des années 60, le système politique mexicain témoigne de signes d'essoufflement manifestes; les ressorts du modèle de développement interventionniste et populiste semblent se gripper. D'un côté, il ne parvient plus à encadrer les demandes des vastes secteurs issus du processus d'industrialisation et d'urbanisation du pays qui ne sont pas représentés de façon adéquate sur l'échiquier politique. Par ailleurs, sur le plan économique, les résultats mirobolants (ne parle-t-on pas de "miracle mexicain"?) du modèle de substitution d'importations semblent faire partie du passé. Le mouvement étudiant de 1968 et la brutale répression de Tlatelolco qui s'ensuit en sont les symptômes les plus visibles.

Mis dans l'obligation de relever le gant et d'affronter ces défis d'envergure, le gouvernement présidé par Luis Echeverría (1970-1976) marque un tournant dans l'histoire récente du Mexique. Face à cet ébranlement de la cohésion sociale, les futurs dirigeants sont désormais placés devant un choix inéluctable: soit refunctionaliser le legs révolu-

tionnaire, soit le remplacer et transformer le rôle de l'État, renversant par là même la clé de voûte institutionnelle et culturelle du système. Certaines équipes parmi le haut personnel de l'État choisiront la première solution; d'autres, converties aux vertus du libéralisme économique, préféreront la deuxième voie.

Dans les deux cas, les différents groupes en compétition au sein de l'élite gouvernementale vont déployer maintes stratégies pour occuper les espaces organisationnels centraux et, de là, construire de nouveaux mécanismes mieux adaptés aux exigences de croissance et de modernisation. Certains projets ont échoué, d'autres semblent "prendre". Néanmoins, ces échecs ou ces succès ne sont jamais définitifs: ils sont tous porteurs d'effets pervers ou vertueux.

En liant ces différents paramètres — les rouages socio-politiques du système et les contraintes de la conjoncture — nous nous sommes proposé d'éclairer les stratégies que les principaux décideurs doivent développer au Mexique pour entamer une transformation profonde du système politique.

Concrètement notre problématique s'est articulée autour de la question suivante: comment opère-t-on, au Mexique, dans une société qui fonctionne grâce au clientélisme et au nationalisme, dans un système dont l'institutionnalisation constitue le verrou le plus solide, et dans un contexte "dur" de forte crise économique, pour transformer l'héritage révolutionnaire? Nous avons voulu détecter le groupe qui se montrerait capable d'opérer une telle transition ainsi que les contraintes systémiques qu'il devrait affronter et les calculs spécifiques qui le conduiraient à privilégier certaines décisions sur d'autres pour opérer cette mutation. C'est ainsi que nous avons décrit minutieusement tout au long de ce travail comment les redécoupages et remaniements administratifs sont fonction de la redéfinition des stratégies. Par ailleurs, nous avons cherché à comprendre les raisons qui ont poussé, à un moment donné, une élite gouvernementale à faire un détour et à proposer la mutation économique comme le meilleur chemin vers la transformation politique. En fin de parcours, nous présentons une première estimation sur la portée réelle du changement: jusqu'à quel point la nouvelle rationalité qu'installent "les modernisateurs" a-t-elle fini par déplacer la vieille rationalité bureaucratique?

La question des changements politiques et économiques au Mexique a fait l'objet d'une littérature considérable. La plupart des travaux qui ont abordé cette question se sont fondés sur une analyse des grandes structures qui sous-tendent le régime. Ils ont prétendu apprécier la portée et la nature des modifications dans les relations de pouvoir à partir de

deux paramètres: la composition sociale des décideurs et/ou le repérage des piliers qui font tenir l'édifice, et les ajouts successifs pour remédier aux contrefaçons. Bien que ces analyses aient offert des renseignements précieux, elles n'en constituent pas moins des analyses froides et extérieures qui ne rendent compte que très difficilement des "entrailles" du système¹. C'est en faisant basculer l'édifice et en reconstituant tous les jeux et les enjeux successifs que développent les principaux groupes de décideurs pour construire un nouveau modèle de médiation sociale, mieux adapté aux exigences de croissance et de modernisation, qu'on peut saisir les dimensions organisationnelles du changement, de sa conduite et de sa maîtrise. C'est pourquoi nous avons privilégié une induction de sociologie organisationnelle sur une analyse déductive traditionnelle.

Une hypothèse forte inspire notre travail: dans un système rigi-

difié comme le système mexicain, avec ses structures corporatistes, ses privilèges politiques, sa manipulation des procédures démocratiques, les conflits essentiels sont voués à s'exprimer à l'intérieur de l'État et c'est pourquoi les affrontements entre clans, voire entre administrations, revêtent un caractère aigu. Les affrontements politiques pertinents ne se livrent pas dans la société mais à l'intérieur de l'État, alors même que celui-ci relève tout entier du même parti. Tout projet de changement radical ne peut donc qu'impliquer des stratégies très complexes, passant par des détours et la redéfinition du contexte pour faire accepter un nouveau paradigme.

Pour pénétrer et restituer avec précision la logique d'action organisationnelle des principaux groupes de décideurs, nous avons dû réduire énormément l'espace organisationnel étudié et nous nous sommes limitée aux seules équipes qui se sont mobilisées

dans l'enceinte des institutions économiques de la haute administration. De façon à apprécier avec justesse les modalités qui ont présidé à la formation et à l'évolution de ces diverses factions, nous avons construit un vaste catalogue prosopographique² et nous avons recueilli de multiples témoignages vivants dans les hautes sphères du pouvoir central. Parallèlement à cet examen, nous avons combiné une étude des stratégies politiques que ces équipes ont déployées et une analyse en termes de politiques publiques.

Un deuxième présupposé soutend notre travail. Nous postulons en effet que, pour vaincre les inerties et pour modifier en profondeur le système d'action, il faut que soient réunies certaines conditions: qu'un noyau dur d'acteurs —une véritable équipe soudée, or ce n'est jamais une donnée de départ— démontre posséder la capacité intellectuelle pour construire un nouveau modèle de développement et la capacité politique pour investir une structure dotée d'un potentiel suffisant (politique et financier) qui lui permette de s'épanouir, c'est à dire de forger ou de réactiver des réseaux assez puissants pour mettre en œuvre son projet.

Ces conditions ne sont jamais suffisantes par elles-mêmes pour assurer que le changement se produise; elles représentent seulement la condition minimale —le plus petit dénominateur commun, selon le langage des mathématiciens.

Pour comprendre la nature et la portée des modalités organisationnelles qui président à la maîtrise d'un nouveau projet de gouvernement, il fallait éclairer la nature des enjeux et des con-

1 Ces deux séries de travaux excluent les contraintes issues de l'environnement pour expliquer les mobiles et le sens des décisions que les divers acteurs adoptent. L'étude des politiques de recrutement du haut personnel, à partir du *background* socio-éducatif et des trajectoires politico-administratives des acteurs, ne révèle que très sommairement les caractéristiques du régime en place et de son mode de fonctionnement. En pétrifiant une réalité beaucoup plus riche et plus complexe, ces catégories servent difficilement à comprendre les réactions, les jeux et les calculs que vont déployer ces "catégories d'individus" lorsqu'elles sont replacées dans un contexte institutionnel. D'une manière identique, l'analyse des organisations à partir de leur agencement prévu dans les différents organigrammes, ou dans les textes constitutionnels, les décrets et les lois ne permet pas davantage de saisir la dimension réelle du système. En l'absence de la dimension comportementale des personnages, ces organisations ne sont plus que des instances mortes.

2 En combinant les critères classiques (méthodes réputationnelle, décisionnelle et positionnelle), nous avons constitué un catalogue prosopographique de 480 personnages de la haute administration qui, tous, ont joué un rôle de première importance lors d'une ou de plusieurs gestions entre 1970 et 1994. Enrichie par l'apport de nombreux entretiens (258) avec les principaux responsables (politiques, mais aussi syndicaux, hommes d'affaires, etc.) au cours de ces 25 années, cette étude prosopographique nous a permis de "mettre le doigt" sur le noyau dur des modernisateurs —certains hommes de la SPP— et de le distinguer du reste des financiers orthodoxes, alors que la plupart des travaux sur les élites mexicaines les font entrer dans la même catégorie et méconnaissent ainsi la spécificité de l'action organisationnelle de chacun de ces deux groupes.

traintes qui ont jalonné sa construction: pour quelle raison certains projets ont-ils réussi à s'imposer là où d'autres avaient échoué? C'est l'objet de la première partie: elle éclaire les contraintes qui pèsent sur le système d'action au Mexique et signale la valeur d'exemple des échecs essayés par les devanciers.

Examiner, dans un deuxième temps, la genèse et les dynamiques de constitution et d'affirmation du groupe de novateurs peut sembler n'être qu'une parenthèse dans la description de cette longue marche au pouvoir. Elle met cependant en valeur comment la formation d'une véritable équipe dépend d'un apprentissage collectif, donc d'une école avec ses critères de sélection, ses enseignements, ses maîtres et leurs disciples, etc. Le Secrétariat d'État au Plan et au Budget en fait office: dotée du budget et de la planification, cette nouvelle instance occupe un lieu central dans une administration où la prise de décision est forgée de plus en plus sur l'interministériel.

Enfin, la troisième partie met en lumière les stratégies contradictoires que le petit clan de modernisateurs a dû déployer pour gérer un projet d'inspiration néo-libérale qui repose sur des conceptions fondamentalement antagoniques aux valeurs profondes auxquelles adhère la société (et une partie des élites elles-mêmes). Elle tente aussi de faire le point sur la portée réelle du changement. Enfin la double crise —politique et économique— qui accompagne depuis 1994 le déploiement du projet nous invite à réfléchir sur la nature et la force des poches de résistance et des contraintes systémiques que le petit groupe n'a pas su mesurer à leur juste valeur.

Dans l'intention d'éclairer les mécanismes de constitution d'une équipe qui va insuffler un vent de modernité, nous avons mis en lumière la façon dont les différents éléments du système interagissent et fonctionnent dans une situation donnée. L'étude d'une période de profonds bouleversements est d'autant plus éclairante sur le fonctionnement réel du système que les tensions y sont exacerbées.

Par exemple, nous avons largement souligné le rôle de la crise comme facteur de changement —en 1968 puis en 1982. Il faut une situation d'exceptionnalité pour arriver à ébranler le poids du passé. Nous avons aussi montré comment le caractère hybride du régime est à la fois une contrainte mais aussi une ressource; cela nous a permis de mettre en lumière les blocages du système et les stratégies qui seules peuvent permettre de contourner ou de faire sauter ces résistances. Cela explique bien des situations qui, à priori, pouvaient paraître paradoxales. Par exemple, la capacité extraordinaire du petit groupe de la SPP à jouer avec le métissage du régime lui permet de transformer à son profit une structure d'expertise —les institutions de planification—, alors qu'elle avait été créée pour faire obstacle aux prétentions hégémoniques des financiers orthodoxes et promouvoir le "développement partagé"! Ou encore comment ce petit "commando de la modernité" doit être doté de qualités antagoniques pour parvenir à s'imposer: d'un côté, pour être un véritable *think tank*, ce groupe d'hommes doit être "hors système" (c'est pour cela qu'ils sont jeunes, qu'ils possèdent une mentalité et une formation distincte de celle qui caractérise les cadres du régime

et qu'ils n'ont pas ou peu d'attaches avec le système); leur apprentissage collectif se fait dans un lieu clos —le Secrétariat d'État au Plan et au Budget— qui devient pour la bonne cause une école, un centre de formation. Mais, en même temps, si ce petit groupe veut faire passer son projet, il doit perdre sa virginité et s'insérer dans le système: il doit devenir une faction politique qui sache négocier ses alliances avec d'autres factions et secteurs au sein de l'appareil de l'État. Nous montrons alors comment, pour servir ses fins, ce groupe utilise parfois le vieux corporatisme partisan tandis qu'à d'autres moments il monte des structures légères, interministérielles, horizontales, destinées à briser les vieilles structures verticales, supports de la résistance au changement.

Enfin, nous avons souligné comment la densité de l'histoire et le poids des verrous institutionnels obligent à faire appel à des éléments extérieurs au système. Il peut s'agir de personnages. Certains américains joueront ce rôle: Baker, durant la gestion de Miguel de la Madrid; Bush puis Clinton, lors de celle de Salinas; et bien sûr, José Córdoba, ce mystérieux polytechnicien français, d'origine espagnole, qui sera d'abord l'un des principaux concepteurs du projet néo-libéral mais surtout l'éminence grise du président Salinas. Il peut s'agir aussi de stratégies: le détour par l'économie pour fissurer le système politique. Le Mexique n'est pas l'URSS: ici la Glasnost précède la Perestroïka. En ce sens, l'Alena est un véritable saut périlleux: non seulement il défie les tabous mais surtout il sclérose à tout jamais —voire il démolit— les vieux réseaux et les formes de dépen-

dance personnelle sur lesquels était bâti le pouvoir des anciens cadres du régime. Et on comprend aussi la grande mobilité dont doit faire preuve ce petit groupe: la gestion de la surprise (rapidité des coups portés à l'adversaire) ou la capacité de pianoter sur tous les registres.

Nous éclairons enfin le rôle que joue le verrou fondamental qui est le meilleur garant de l'immobilisme: la nature de la succession présidentielle dans ce césarisme sexennal (le *dedazo*, la désignation par le président en place de son successeur). Véritable Janus, le *dedazo* est à l'origine des difficultés du groupe et du projet (il provoque la reconstitution de l'es-

prit de clan et des factions qui minent de l'intérieur cette petite équipe) tout en restant le meilleur garant pour la survie du projet (puisqu'il "ligote" le futur dauphin). Les limites temporelles sexennales ne sont qu'un sous-produit de cette disposition successorale.

Néanmoins, le fait de mettre en valeur les effets pervers de toute tentative réformatrice ne nous conduit jamais à une vision désespérante de l'histoire. Elle nous a permis de mettre le doigt sur "l'ironie de l'histoire", l'inanité du seul volontarisme politique. En d'autres termes, de démystifier la force du présidentielisme mexicain. Nous ne tombons jamais

dans le pessimisme: une réforme —soit-elle partiellement ratée— induit de nouvelles marges de liberté, de nouvelles possibilités stratégiques et de nouveaux leviers pour de nouvelles avancées réformatrices.

Tel est le sens de notre conclusion: bien que *le système* reprenne partiellement ses droits (les vieux acteurs déplacés réinvestissent en force certains espaces stratégiques et obligent la nouvelle génération à composer avec le système), le tournant a été pris: le changement est inéluctable même s'il ne suit ni le tempo ni les modalités prévues par notre commando de la modernité.*

FICHE SIGNALÉTIQUE DE LA THÈSE

Sommaire

Introduction générale

Première partie: La construction d'un nouvel ordre social

Chapitre I. Le mode de fonctionnement du Mexique post-révolutionnaire

Chapitre II. La technocratie au service du populisme: Luis Echeverría Álvarez. 1970-1976

Chapitre III. Le sexennat de López Portillo: 1976-1982. Conflits autour d'un enjeu

Chapitre IV. Le sexennat de Miguel de la Madrid: la construction d'un nouvel algorithme. 1982-1988

Chapitre V. Conclusions

Deuxième partie: Les dynamiques de formation du groupe de la SPP

Chapitre I. Introduction

Chapitre II. L'équipe de Miguel de la Madrid à la SPP: 1979-1981

Chapitre III. La SPP sous la direction de Carlos Salinas de Gortari: un vivier pour une nouvelle génération

Chapitre IV. Le groupe de la SPP au pouvoir

Chapitre V. Conclusions

Troisième partie: Le nouvel ordre social: les difficultés de sa mise en place

Chapitre I. Introduction

Chapitre II. Les stratégies du groupe de la SPP pour gérer la "Réforme de la Révolution"

Chapitre III. Les années difficiles

Chapitre IV. La Réforme de l'État et les transformations du Nationalisme-Révolutionnaire

Conclusions générales

Annexes

Les entretiens

Descriptif du corpus prosopographique

Le corpus

Illustrations

Une carte politique

Huit figures; treize organigrammes

Dix-neuf tableaux

Quatre volumes; 725 pages.