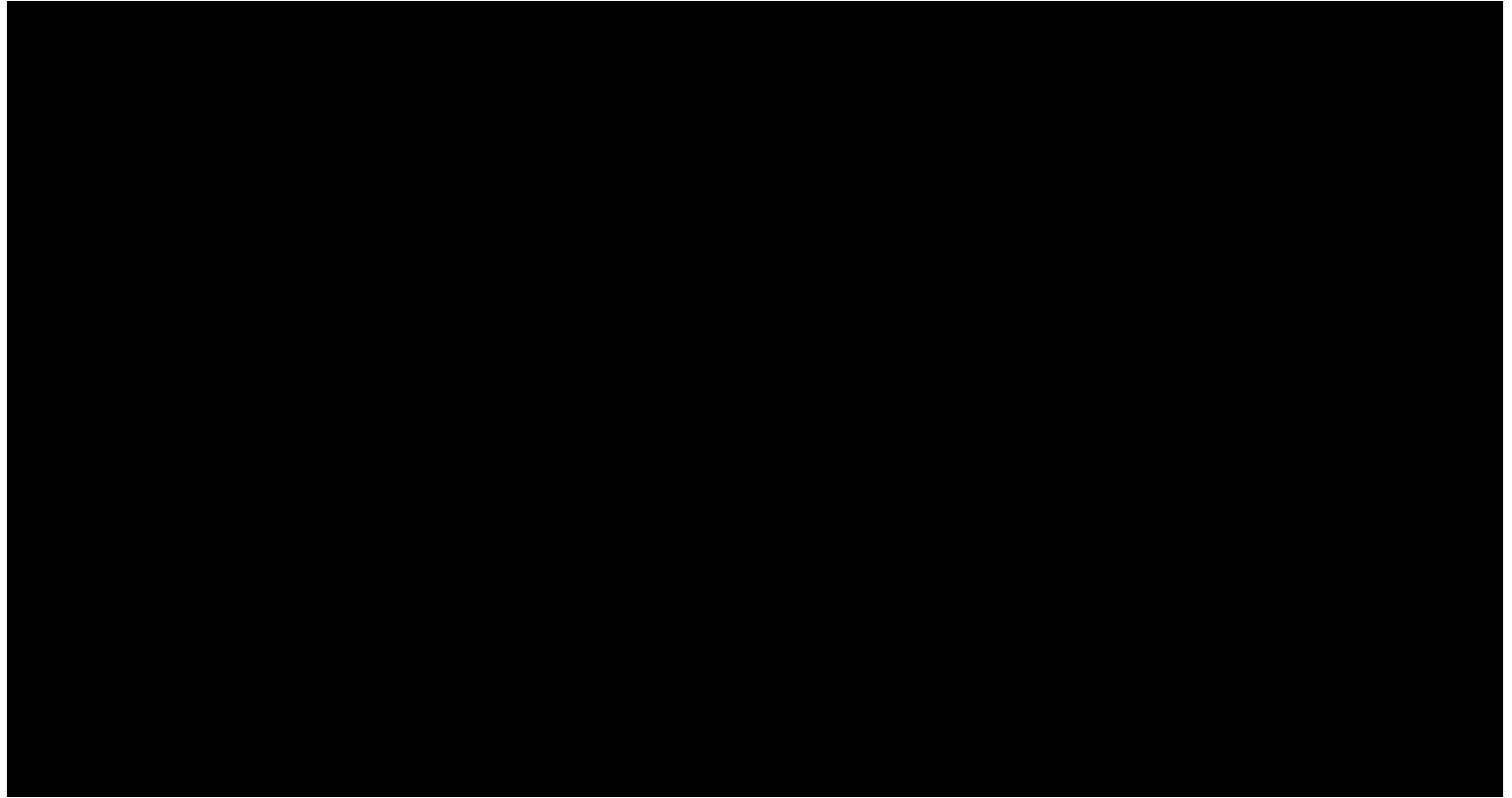


Le Mexique, plongé dans une réforme aussi audacieuse que périlleuse



Héritant d'un pays lourdement endetté et rongé par une guerre civile liée au narcotrafic, le président mexicain Andrés Manuel Lopez a entrepris une profonde réforme économique, sociale et écologique. Mais sa politique centralisatrice ignorant les corps intermédiaires risque de le conduire à un échec.

Par Solène Morvant-Roux

Le Mexique s'est engagé depuis le début 2019 dans une politique ambitieuse nommée Quatrième transformation (4T) impulsée par Andrés Manuel Lopez Obrador (AMLO), président de la République confortablement élu en juillet 2018 et entré en fonctions le 1er décembre 2018.

La 4T entend s'inscrire à la fois dans une rupture avec les précédentes administrations et en continuité historique sur le long terme avec trois transformations majeures qui ont marqué le Mexique selon AMLO: l'indépendance, la réforme et la révolution avec la promulgation de la constitution le 5 février 1917.

L'ambition du nouveau gouvernement de faire date était au cœur du slogan de campagne *« Juntos Haremos Historia »* de la coalition tripartite et accompagnait un programme ambitieux tant sur le plan social qu'écologique.

Ainsi, le plan de la nation 2018-2024 rédigé pour présenter sa vision avant l'élection comportait de nombreux éléments de rupture paradigmatique avec la doxa néolibérale des administrations précédentes. Le programme mettait au cœur de ses avancées la lutte contre la pauvreté, l'accès aux droits sociaux, la revalorisation du salaire minimum, la promotion de l'économie sociale et solidaire, la protection des populations indigènes, ou sur le volet écologique le

développement territorial via la valorisation du travail agricole, l'accent sur la croissance qualitative et inclusive (durabilité forte et bien vivre), la reforestation et la promotion de techniques agricoles plus écologiques. Le plan de la Nation affirme également le rôle central des peuples indigènes pour juguler la crise de civilisation dont pâtissent les populations métisses. Il s'agit également de porter un message fort anti-raciste et anti-classiste. Il s'agit au fond de promouvoir les citoyens même les plus pauvres comme sujets de droits. A cela s'ajoutait un axe structurant consistant à offrir une retraite minimale à toutes les personnes âgées y compris celles n'ayant jamais « contribué » durant leur vie active du fait de l'ampleur de la population employée dans le marché du travail informel.

Ambition de rupture

Le plan comportait en outre sur le plan économique un programme d'austérité pour les dépenses de l'État, la stabilisation de la dette publique, la volonté de mieux réguler le secteur privé et de promouvoir la formation et l'insertion économique et sociale des jeunes.

L'arrivée d'AMLO à la présidence du Mexique avec 53,8% des votes exprimés était donc naturellement saluée par les organisations du secteur social et suscitait beaucoup d'espoirs, car il s'agissait d'une première historique dans un pays marqué par une démocratie émergente et par plusieurs décennies de politiques néolibérales imprimées par une stratégie de développement tournée vers les marchés extérieurs, avec des extraversion conséquentes sur le social et l'écologique. Lorsqu'il prend ses fonctions, le président mexicain hérite d'un pays très endetté, en proie à une guerre civile liée au narcotraffic et dont le niveau d'inégalités le situe juste en dessous d'un pays comme le Brésil, mais ce dernier a été rejoint en matière de dette par le Mexique en 2009.

propre parti politique. Si jusque-là les communautés locales avaient conservé une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre des programmes fédéraux, cela n'est plus le cas avec les serviteurs de la Nation placés institutionnellement sous la coupe du président. Cela est problématique car sans approche universaliste des droits économiques et sociaux (les programmes ne couvrant qu'une part de la population locale), le risque est d'accroître la fragmentation des communautés, notamment celles organisées autour de systèmes de travail gratuit qui tentent de survivre malgré les contextes de forte privation et des dynamiques qui déstructurent le tissu social: migration, insécurité, évangélisation, etc.

Les politiques sociales ont été totalement transformées par le nouveau gouvernement dans une logique de droits individuels. En effet, depuis la fin des années 1990 s, les programmes de lutte contre la pauvreté (appuyés par la Banque mondiale) ciblaient les familles pauvres avec comme point d'entrée les mères de famille. Le gouvernement d'AMLO rompt avec cette logique en ciblant les individus au sein des familles: écoliers, jeunes sans emploi, personnes âgées, personnes handicapées etc. Si les dépenses sociales ont augmenté de 44,7% en valeur nominale (74,6% en valeur réelle) depuis son arrivée, il faudra néanmoins du temps pour évaluer les effets de cette logique de fragmentation des aides sociales sur l'économie familiale et en particulier les mères de famille.

Absence de concertation

Le point critique nous semble provenir de l'absence de consultation des organisations de base. Marginalisées, elles ne sont pas concertées et encore moins associées à la mise en œuvre des programmes fédéraux: comme par exemple dans l'élaboration des listes de bénéficiaires qui est confiée aux serviteurs de la nation et semble suivre une logique clientéliste alors même que des listes de bénéficiaires élaborées par les gouvernements précédents auraient pu être mobilisées.

Par ailleurs, certains effets non anticipés négatifs sur le plan écologique se dessinent déjà. Ainsi, les critères d'inclusion du programme phare de la ministre des Affaires sociales nommé *Sembrando Vida* sont axés sur la taille minimale des parcelles, soit de 2,5 hectares. Or la majorité des 5 millions de paysans du pays possèdent moins de 2 hectares. L'attrait du programme les incite à déforester pour accroître la taille des parcelles cultivables. Cela est difficile à quantifier pour l'instant mais la connaissance fine des contextes par les organisations locales aurait sans doute permis d'éviter certaines erreurs et dérives. La désillusion a pris la place de l'enthousiasme de 2018 après l'élection. Il ressort qu'en dépit d'un budget conséquent alloué aux populations marginalisées, pauvres, les nouvelles politiques risquent de conduire à l'affaiblissement du tissu social et à l'accroissement des inégalités mais cette fois au niveau local.

Par ailleurs, si en 2019, les dépenses sociales ont augmenté par rapport à la dernière année du mandat d'Enrique Peña Neto, le grand gagnant a été le ministère des affaires sociales avec 52% du budget total destinés à la lutte contre la pauvreté (*secretaria de Bienestar*) alors que l'environnement ou encore les programmes destinés aux peuples indigènes ont été fortement réduits, voire ont presque disparu du radar des dépenses publiques représentant 0,3% et 1% de ces budgets respectivement. Les investissements physiques et dépenses totales dans les infrastructures ont également enregistré une forte baisse: environ 60% pour les dépenses d'infrastructure d'eau de CONAGUA (ou 40% des dépenses totales) et 15% pour les investissements liés aux voies de communication. La reforestation est désormais sous la coupe du ministère des affaires sociales et notamment du ressort du programme

Sembrando Vida. Très innovant, car alliant revenu de base et accompagnement technique des paysans les plus pauvres, ce programme est destiné à promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de la nature. Encore faudrait-il s'assurer que les objectifs en matière de reforestation soient atteints, ce qui n'est pas certain au moment où nous écrivons ces lignes.

Quelques mesures progressistes

Sur le plan social, il faut néanmoins souligner que des mesures progressistes sont engagées notamment celle de l'universalisation d'un droit à une retraite minimale qui doit être transformé en droit constitutionnel. Ceci est une grande avancée dans un pays marqué par l'absence de protection qui caractérise l'essentiel des emplois et empêche donc des segments entiers de la population de bénéficier d'une retraite contributive. Par ailleurs, les programmes sociaux sont dénués de conditionnalités et on distingue moins de moralisation des pauvres et de leurs modes de vie que dans les gouvernements précédents.

Le programme reste ambitieux et pertinent du point de vue de l'inflexion paradigmatique qu'il propose tendant vers la transition écologique et sociale que beaucoup attendent. Néanmoins, sans associer les acteurs de base, l'approche étatiste risque de rater le moment historique qui était le sien et que de nombreux pays regardent avec enthousiasme.

Solène Morvant-Roux est professeure assistante à l'Université de Genève et membre du conseil scientifique de la fondation Zoëin. Elle réalise de fréquents séjours au Mexique, dans les zones péri-urbaines ou rurales du pays.