

Echec et mat pour la gauche mexicaine

Le Mexique privatise son pétrole

par John Mill Ackerman

Mars 2014

20 décembre 2013, le Mexique a fait un bond de soixante-seize ans dans le temps quand le président Enrique Peña Nieto a annoncé une réforme constitutionnelle remettant le contrôle de l'industrie pétrolière aux mains des mêmes multinationales qui en avaient été écartées par le père de l'Etat moderne mexicain, le président Lázaro Cárdenas, en 1938. Cela faisait trois décennies que la clique de politiciens néolibéraux qui gouverne le pays échouait dans sa tentative de démanteler le monopole d'Etat de Petróleos Mexicanos (Pemex) et de privatiser la rente pétrolière. Mais en décembre dernier, presque sans aucun débat et comme un coup de tonnerre, il leur a fallu moins de deux semaines pour rassembler les votes nécessaires et accomplir cette transformation historique de la constitution mexicaine

Avant la réforme, l'industrie pétrolière mexicaine était l'une des plus « nationales » du monde. Elle contenait une stricte interdiction constitutionnelle contre toute forme de contrat ou de concession accordée au secteur privé lui attribuant un contrôle direct ou des droits de propriété sur l'une des étapes de l'extraction, du raffinage ou de la commercialisation du pétrole. Avec les réformes des articles 25, 27 et 28 de la constitution mexicaine de 1917, Pemex se voit reconvertie en simple sous-traitant du ministère de l'énergie. Le président pourra décider, après appel d'offres mais sans aucune intervention du pouvoir législatif, de la répartition des différents gisements pétrolifères entre les entreprises intéressées. La réforme ouvre également la porte à l'expansion massive de la fracturation hydraulique, ou *fracking*, sur l'ensemble du territoire mexicain pour l'extraction du pétrole et du gaz naturel.

Le *Washington Post* a immédiatement salué ces réformes avec émotion : « *Alors que l'économie du Venezuela implose et que la croissance du Brésil stagne, le Mexique est en train de devenir le producteur de pétrole latino-américain à surveiller — et un modèle de la façon dont la démocratie peut aider un pays en développement* » (éditorial du 16 décembre 2013). Le *Financial Times* a également applaudi « *le vote historique du Mexique en faveur de l'ouverture de son secteur pétrolier et gazier aux investissements privés, après soixante-quinze ans de soumission au joug de l'Etat, (...) un joli coup politique de la part d'Enrique Peña Nieto* » (15 décembre 2013). La revue *Forbes*, quant à elle, promettait : M. Peña Nieto « *restera dans les livres d'histoire* » (18 novembre 2013).

Ceux qui défendent les modifications de la constitution postulent que Pemex est devenue une entreprise inefficace et corrompue, incapable de tirer avantage des énormes réserves de pétrole et de gaz naturel du pays : approximativement 30 milliards de barils de pétrole et 46 450 milliards de mètres cube de gaz naturel (seul l'Arctique détiendrait de plus grandes réserves de pétrole brut inexplorées). Alors que la production du pétrole au Mexique a fondu ces dernières années d'un pic de 3,3 millions de barils par jour en 2004 à seulement 2,5 millions actuellement, les auteurs de la réforme promettent qu'elle permettra de la porter à 4 millions de barils par jour à l'horizon 2025.

Il n'existe toutefois aucune garantie que l'entrée en scène des multinationales dope la production. La priorité de ces entreprises n'est pas l'exploitation directe du pétrole, mais le contrôle des nouvelles réserves afin de soutenir leur cote en bourse. Est-ce vraiment un hasard si l'un des articles de la réforme énergétique précise que bien que le pétrole mexicain restera « *propriété de la nation* », les entreprises privées qui bénéficieront de nouvelles licences « *pourront reporter dans leur comptabilité et leur bilan l'allocation ou le contrat ainsi que les bénéfices attendus* » ?

Ces « *bénéfices* » pourraient bien ne jamais se matérialiser. Le cas de Repsol en Argentine est un excellent exemple de contraction de la production, dans un contexte de privatisation (1). En avril 2012 le gouvernement de Cristina Fernández de Kirchner a même décidé de nationaliser l'entreprise en réponse à ce qu'elle considérait comme une politique délibérée « *de saccage* » et « *d'improductivité* » (2). Les menaces des sociétés pétrolières de ralentir leur production motivèrent également l'expropriation décidée par Cárdenas au Mexique, en 1938.

L'enthousiasme de la presse contraste avec le scepticisme des Mexicains, nourri par une longue expérience des privatisations au cours des deux dernières décennies. Le principal résultat de cet épisode ? L'enrichissement d'une poignée de familles qui forment aujourd'hui une oligarchie prédatrice et corrompue, contrôlant tous les aspects de la vie politique et économique du pays (3). Sans surprise, toutes les études d'opinion suggèrent qu'une grande majorité de la population rejette la privatisation de l'industrie pétrolière (4).

Pourquoi imaginer que le nouveau spasme privatisateur se distingue du précédent ? Après tout, M. Peña Nieto doit sa carrière politique à son mentor, l'ex-président Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), responsable de la plus grande partie des privatisations antérieures. Les deux hommes sont membres du très ancien Parti Révolutionnaire institutionnel (PRI), qui a gouverné le pays pendant soixante et onze ans et qui demeure le plus corrompu du pays.

Mais la privatisation présente également un autre danger : celui d'une importante crise budgétaire. A l'heure actuelle, Pemex fournit un tiers de son budget à l'Etat fédéral. Le gouvernement compensera-t-il le manque à gagner par une hausse de la fiscalité sur des entreprises aussi puissantes qu'Exxon-Mobil, Shell ou Chevron ? Les doutes s'avèrent fondés : quelques jours après que la réforme pétrolière a été annoncée, M. Peña Nieto s'est plié aux pressions des grandes entreprises en signant un décret les exemptant d'une série de nouveaux impôts approuvés à peine deux mois auparavant.

Et si le gouvernement mexicain ne peut pas, ou ne veut pas récolter les impôts nécessaires, il sera bien moins en mesure d'éviter les graves atteintes à l'environnement qui accompagnent inévitablement l'expansion de l'extraction pétrolière — un danger particulièrement important lorsqu'on utilise la technique du *fracking*. En France, le Conseil constitutionnel a récemment avalisé la loi du 13 juillet 2011 qui interdit précisément l'utilisation de cette technique en raisons des dangers environnementaux qu'elle présente. Au Mexique, le Congrès et la Cour suprême de justice auraient difficilement assez de poids pour résister aux pressions des entreprises pétrolières et prendre une telle mesure. L'impunité dont jouissent les entreprises minières canadiennes sur le sol mexicain n'est qu'une illustration supplémentaire de la vague de destruction environnementale que pourraient entraîner les nouvelles réformes pétrolières.

Face au rejet de la réforme par la population, le gouvernement se réfugie derrière la « grande coalition » politique dont le président s'est armé pendant la première année de son mandat : le « Pacte pour le Mexique », qui a réuni à la table de négociation les dirigeants des trois principaux partis politiques en vue d'un accord sur un agenda législatif commun.

Succès indéniable dans la mesure où il a atténué les conflits entre les membres de la vieille classe politique qui gouverne le pays depuis trois décennies, le Pacte a simultanément approfondi le fossé entre le monde politique et la société. L'enquête annuelle *Latinobarómetro* révélait en 2013 que seuls 21 % des Mexicains s'estimaient « satisfaits » de leur démocratie : le pire résultat de la région latino-américaine. L'hebdomadaire *The Economist* anticipe même un soulèvement social au cours des prochaines années. Il a inclus le Mexique dans sa liste des soixante cinq pays du monde présentant les plus hautes probabilités de « rébellion » au cours de l'année 2014 (5).

Paradoxalement, ce mécontentement généralisé pourrait être l'acteur le plus important à l'heure d'impulser un développement durable dans le pays. Ce dont le Mexique a besoin aujourd'hui n'est pas d'accueillir et de mener à ses conséquences ultimes l'ancien modèle de privatisation, mais bien de construire un mouvement social d'opposition fort capable de défendre l'intérêt et les institutions publics à l'heure où les entreprises pétrolières se rapprochent pour profiter des nouvelles « opportunités » dans le pays. Le véritable « décollage » du Mexique, ainsi qu'une économie forte, ne jailliront pas de la privatisation du pétrole, mais de la réponse sociale que cette réforme pourrait entraîner.

Ceux qui défendent la réforme pétrolière au Mexique affirment qu'elle permettra au pays de suivre l'exemple de la Norvège, dont la population a bénéficié des fruits de la production pétrolière dans un contexte impliquant une large participation du secteur privé (6). Mais ce dénouement dépend autant du contexte politique que des réalités économiques. En l'absence d'un Etat fort et animé d'une volonté claire de serrer la vis aux multinationales, une ouverture pétrolière entraînerait probablement de graves problèmes de gouvernabilité et une stagnation économique.

Paradoxalement, c'est le pays qui a montré l'exemple au reste du monde en 1910 avec la première révolution véritablement sociale du XXe siècle qui reste aujourd'hui en retrait de la tendance latino-américaine de revitalisation démocratique avec une « vague rose » de gouvernements décidés à engager une transformation sociale, en Equateur, en Uruguay, en Bolivie, au Venezuela, voire au Brésil ou en Argentine. Au Mexique, le retour au pouvoir du PRI semble, au contraire, annoncer le démantèlement accéléré des conquêtes sociales du siècle dernier. Cependant, bien que la privatisation pétrolière marque la fin d'une époque historique, elle pourrait aussi, comme la chouette de Minerve, signifier le début d'une renaissance sociale, qui permettrait finalement au peuple mexicain d'unir ses forces avec ses frères et sœurs latino-américains dans la transformation politique de l'ensemble du continent américain.

John Mill Ackerman

Chercheur à l'Institut de recherches juridiques de l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM) et directeur de rédaction de la *Mexican Law Review*.

Lire José Natanson, «**Et Buenos Aires (re)trouva du pétrole**», *Le Monde diplomatique*, juin 2012.

(2) «**Repsol-YPF es intervenida y se anuncia su expropiación**», *La Razón*, Buenos Aires, 17 avril 2012.

(3) Lire Renaud Lambert, «**Carlos Slim, tout l’or du Mexique**», *Le Monde diplomatique*, avril 2008.

(4) Enrique Méndez, «**Rechazan ciudadanos la inversión privada en Pemex, revela encuesta**», *La Jornada*, Mexico, 22 juillet 2013.

(5) «**Where protest is likeliest to break out**», *The Economist*, Londres, 18 novembre 2013.

(6) Ana Leticia Hernández Julián, «**Statoil, Petrobras y Ecopetrol : Tres modelos que el gobierno de México analiza para cambiar a Pemex**», *Tiempo Real*, Mexico, 21 juin 2013.