



**HAL**  
open science

# **Entre contrainte supranationale et conflits politiques : la réforme de la politique mexicaine du cinéma dans les années 1990**

Elodie Bordat-Chauvin

## **► To cite this version:**

Elodie Bordat-Chauvin. Entre contrainte supranationale et conflits politiques: la réforme de la politique mexicaine du cinéma dans les années 1990. Congrès de l'Association française de Sciences Politiques, AFSP, Jun 2015, Aix-en-Provence, France. <hal-05219177>

**HAL Id: hal-05219177**

**<https://hal.science/hal-05219177v1>**

Submitted on 22 Aug 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

**« Entre contrainte supranationale et conflits politiques :  
la réforme de la politique mexicaine du cinéma dans les années 1990 »**

Elodie Bordat-Chauvin  
Université Paris 8- CRESPPA-LabTop

À partir des années 1930, l'État mexicain soutient fortement l'industrie du cinéma en finançant à la fois la formation, la production, la distribution et l'exploitation. Il se désengage brutalement de ce secteur au début des années 1990, entraînant une baisse drastique de la production et la fermeture de nombreuses salles. Comment expliquer ce désengagement ? Est-il dû aux pressions des grandes compagnies hollywoodiennes (les *Majors*) après l'entrée en vigueur de l'Accord de Libre-Échange Nord-Américain (ALENA) ? Ou s'insère-t-il dans le cadre de la politique du gouvernement d'affaiblissement des syndicats ? Nous mobilisons, pour répondre à ces questions, un matériau composé de sources orales (entretiens semi-directifs avec des acteurs politico-administratifs de la politique culturelle mexicaine dans les années 1990 et des membres de groupes d'intérêt du cinéma) et de sources écrites (rapports parlementaires et gouvernementaux, expertises produites par des syndicats, publications de presse du secteur cinématographique, etc.).

Il existe peu de travaux sur l'influence des accords de libre-échange nord et sud-américains sur les secteurs culturels nationaux<sup>1</sup>. La plupart des travaux existants sont coordonnés par l'anthropologue N. García Canclini<sup>2</sup> et présentent des rapports chiffrés sur l'évolution de la production des industries culturelles plutôt que des analyses des processus politiques. C'est pourquoi nous nous sommes tournée vers les travaux analysant les conséquences des processus d'intégration européenne<sup>3</sup> et d'européanisation<sup>4</sup> sur les réformes de secteurs publics nationaux<sup>5</sup>. Même si l'ALENA est une union commerciale de libre-échange, et non un espace d'intégration régional, on trouve des similarités au niveau des « usages »<sup>6</sup> que les acteurs politiques font de l'Europe et de l'ALENA. Sophie Jacquot et Cornelia Woll distinguent trois

---

<sup>1</sup> On peut citer H Galperin, «Cultural industries policy in regional trade agreements: The cases of NAFTA, the European Union and MERCOSUR», *Media, Culture and Society*, 21 (5), 627-648, 1998.

<sup>2</sup> Néstor García Canclini, Gilberto Guevara Niebla (dirs.) *La Educación y la cultura entre el tratado de libre comercio*, Mexico, Fundación Nexos, Nueva Imagen, 1992 ; Néstor García Canclini, Carlos Moneta (dirs.), *Las industrias culturales en la integración latinoamericana*, México, Grijalbo, 1999.

<sup>3</sup> Yves Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2000, Volume 50, n°2, p. 235-254 ;

<sup>4</sup> Claudio Radaelli, « The Europeanization of Public Policy » dans Kevin Featherstone, Claudio Radaelli, (dirs.) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 27-56.

<sup>5</sup> David Alcaud, « Changement institutionnel et usages de l'Europe : le cas de la réforme du secteur culturel en Italie », dans Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dirs), *Les usages de l'Europe, Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 209-231.

<sup>6</sup> Sophie Jacquot, Cornelia Woll « Usages et travail politique : une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne », dans Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dirs), *Les usages de l'Europe, op. cit.* pp. 1-29.

types d'usages en fonction de leurs fonctionnalités : les usages stratégiques, cognitifs et de légitimation. Dans le premier type, il s'agit d'acteurs d'origine communautaire, nationale ou infra-nationale, publique ou privée, qui tentent de « profiter et de transformer en pratiques politiques des ressources pour l'action »<sup>7</sup> pour peser sur des décisions politiques, accroître leur pouvoir, ou encore leurs répertoires d'action. Dans le second type, les acteurs communautaires ou nationaux vont tenter d'interpréter un sujet politique et de mobiliser certaines représentations pour persuader d'autres acteurs de partager leur point de vue. Le dernier type d'usage se déroule presque exclusivement sur la scène nationale et vise à « augmenter ou renouveler la légitimation politique »<sup>8</sup>. Ce mode de légitimation repose sur l'utilisation de figure discursive comme « 'l'intérêt européen' ou la 'contrainte européenne', afin de justifier des décisions politiques »<sup>9</sup>. Selon les usages, différents éléments sont utilisés : financements, instruments et institutions dans le premier cas, idées dans les usages cognitifs et l'espace public et références discursives dans l'usage de légitimation. Le travail politique est également différent selon les usages, mobilisation de ressources dans le premier cas, argumentation et cadrage de l'action publique dans le second et justification et délibération dans le troisième. Nous verrons que l'on retrouve ces différents usages de l'ALENA dans la réforme du secteur audiovisuel mexicain.

Après avoir présenté brièvement l'intervention publique mexicaine dans le secteur du cinéma des années 1930 aux années 1990 (1) nous mettrons en regard les représentations de l'ALENA que les acteurs politico-administratifs des politiques culturelles diffusent et les analyses chiffrées sur le secteur du cinéma produites par les groupes d'intérêt du cinéma (2). Nous explorerons dans cette partie l'hypothèse selon laquelle les acteurs politiques mexicains ne mettent pas en œuvre de politique de défense de l'industrie cinématographique nationale, parce qu'ils nient les effets du traité sur celle-ci en faisant un « usage cognitif » de l'ALENA. Enfin, nous donnerons quelques éléments sur le modèle corporatiste mexicain avant d'explorer l'hypothèse selon laquelle les responsables de la politique culturelle nationale font un « usage stratégique » de l'ALENA pour porter un coup aux syndicats du secteur et puis un « usage de légitimation » pour justifier leurs décisions politiques (3).

### ***1. Genèse de la politique mexicaine du cinéma (1930-1990)***

---

<sup>7</sup> Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dirs), *Les usages de l'Europe, op. cit.*, p.18

<sup>8</sup> Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dirs), *Les usages de l'Europe, op. cit.* p.19.

<sup>9</sup> *Ibid.*

Quelles sont les caractéristiques des premières actions publiques dans le secteur du cinéma au Mexique ? Qui met en œuvre cette politique et quels sont ses effets ? Comment cette politique a-t-elle évolué au cours du XX<sup>e</sup> siècle ?

Pendant la présidence de Lazáro Cárdenas (1934-40), les expressions culturelles célébrant l'image de la nation créée par le parti réunissant les vainqueurs de la Révolution mexicaine (1910-21) sont fortement encouragées, comme en atteste le *muralisme* dans les arts plastiques, le roman de la Révolution dans la littérature et la comédie *ranchera* dans le cinéma. Entre 1932 et 1936, une centaine de films sont réalisés<sup>10</sup>, certains, comme "Allá en el rancho grande" ou "Vamonos con Pancho Villa !", réalisés par Fernando De Fuentes en 1936, connaissent un succès international. Les productions mexicaines dominent alors le marché latino-américain.



Le Président Cárdenas publie un décret en 1939 obligeant les exploitants de cinéma à diffuser un quota de productions nationales. Cette mesure s'institutionnalise en 1949, avec l'adoption de la loi sur le cinéma<sup>11</sup>, la première sur le continent. Avec la création de la compagnie publique de production *Cinematografía Latino Americana Sociedad Anónima* (CLASA), l'État devient producteur. Il alloue de nombreux crédits aux producteurs privés, plus encore à partir de la création de la Commission nationale de la cinématographie en 1947, puis de l'inauguration des entreprises publiques de distribution *Películas Mexicanas* (PELMEX), qui distribue les films mexicains à l'étranger, et *Películas Nacionales* qui fait de même sur le territoire national. « L'âge d'or » du cinéma mexicain commence pendant la Seconde Guerre mondiale. Une centaine de films par an sont produits dans les années 1950.

L'intervention publique qui était jusqu'alors administrative, financière et juridique<sup>12</sup> se diversifie dans les années 1960. L'État rachète les compagnies *Compañía Operadora de Teatros* (COTSA), qui gère l'exploitation de 3000 salles<sup>13</sup>, et *Cadena de Oro* ; il finance les

<sup>10</sup> Eduardo Martínez, *La política cultural en México*, UNESCO, 1977, p. 11.

<sup>11</sup> Loi sur la Cinématographie, du 20 novembre 1949.

<sup>12</sup> Gerardo Salcedo, « Los primeros 25 años », dans *Múltiples rostros, múltiples miradas, un imaginario fílmico, 25 años del Instituto Mexicano de Cine*, México, CONACULTA, IMCINE, 2009, pp. 10-14, p.10.

<sup>13</sup> Nestór García Canclini, Ernesto Piedras, *Las industrias culturales y el desarrollo de México, Siglo XXI editores*, FLACSO, México, 2006, p. 17.

studios Churubusco (les plus grands studios du continent) et América. L'État contrôle également les contenus et censure les films présentant des critiques sociales ou politiques<sup>14</sup>.

Dans les années 1970, le soutien public au cinéma devient plus important encore avec le Président Echeverría (1970-76). Pour se réconcilier avec la communauté artistique et intellectuelle après le massacre des étudiants en 1968 par l'armée, ce dernier multiplie par cinq les budgets pour la culture et l'éducation<sup>15</sup>.

Afin de soutenir la production du « nouveau cinéma mexicain », <sup>16</sup> une partie du budget fédéral est directement alloué à la compagnie *Películas Nacionales*, qui produit 78 % des films mexicains<sup>17</sup>, à la *Corporación Nacional Cinematográfica* (CONACINE) (créée en 1974), produisant tous les projets acceptés par la Banque Nationale Cinématographique, et aux compagnies de productions CONACITE I et CONACITE II (créées en 1975). Ces trois compagnies favorisent la rénovation des contenus et surtout l'émergence d'une nouvelle génération de cinéastes<sup>18</sup>. Un système de production public en co-gestion avec les travailleurs se met en place: les salariés participent au financement des films en versant un pourcentage de leur salaire. À cette époque, le cinéma est presque subventionné à 100 %, et 40 % des écrans de cinéma diffusent des productions nationales<sup>19</sup>. L'État crée la cinémathèque nationale (en 1973), une école, le *Centro de Capacitación Cinematográfica* (1975) et rachète les studios América en 1975. Il produit, distribue et exploite tous les films nationaux à bas prix, sans regard pour la qualité. Il continue également à créer des institutions pour organiser le secteur. Ainsi, en 1977, la direction générale de Radio, Télévision et Cinématographie (RTC) dépendant du ministère de l'Intérieur est créée et dirigée par la sœur du Président López Portillo (1976-82). L'institution est chargée de coordonner les actions publiques dans le secteur de la communication. À cette période, la production et distribution indépendante deviennent plus importante face à la baisse de l'investissement public. Le cinéma mexicain connaît une crise de qualité, mais pas de quantité, plus de 70 films étant produits chaque

---

<sup>14</sup> *La sombra del Caudillo* de Julio Bracho est officiellement censuré car il ofenserait l'Armée. Il s'agit surtout d'une critique du PRI et de la mécanique mise en œuvre pour rester au pouvoir. *Espaldas mojadas* d'Alejandro Galindo (1953) montre la misère des migrants mexicains qui traversent la frontière pour aller aux États-Unis, ou encore *El brazo fuerte* de Giovanni Kaporal (1958) qui dépeint le système électoral mexicain.

<sup>15</sup> De 8 milliards de pesos en 1970, il passe à 40 milliards en 1976, Presidencia de la República, *Sexto Informe de gobierno de L. Echeverría*, Mexico, 1976.

<sup>16</sup> Cinéma plus indépendant qui réuni aussi bien des fictions que des documentaires politiques ou anthropologiques Gustavo Montes Pagès, « La producción de cine en México. Bajo el signo de la crisis », dans, Eduardo Russo, (dir.) *Hacer cine producción audiovisual en América latina*, Buenos Aires, Fundación TyPA, Paidós "estudios de comunicación", 2008, p. 49.

<sup>17</sup> Víctor Ugalde, « Panorama del cine en México: cifras y propuestas », *Estudios cinematográficos*, n° 14, 1998, pp. 45-59, p. 49.

<sup>18</sup> Gerardo Salcedo, « Los primeros 25 años », *op. cit.*, p. 12.

<sup>19</sup> Víctor Ugalde, « Panorama del cine... », *op. cit.*, p. 51.

année. Pour remédier à cette crise, et pour remplacer la Banque Nationale Cinématographique et la RTC – qui censurait les productions – les réalisateurs Sergio Olhovitch et Alberto Isaac proposent au candidat du PRI à la présidence, M. De la Madrid, de remplacer cette organisation par un Institut Mexicain du Cinéma (IMCINE). Ce dernier est créé par décret présidentiel en 1983 afin de « soutenir une production cinématographique de haut niveau [...] et qui satisfasse les besoins de culture et de loisir de la population mexicaine »<sup>20</sup>. Il dépend du ministère de l'Intérieur et est chargé de coordonner les nombreuses organisations et entreprises publiques du cinéma dans la production (CONACINE, CONACITE 1 et 2, Studios Churubusco et América), la promotion et publicité, la distribution (*Películas Mexicanas*), l'exploitation (COTSA et *Cadena de Oro*) et la formation (*Centro de Capacitación Cinematográfica*). Or, au lieu de remplacer la RTC, il dépend de celle-ci. Pendant la crise de la dette et lorsque le gouvernement de M. de la Madrid (1982-88) commence à appliquer les recettes monétaristes de l'école de Chicago, les budgets publics baissent et l'État commence à se désengager du secteur du cinéma. En 1987, la Banque Nationale cinématographique est liquidée, les entreprises publiques *Compañía Continental de Películas*, CONACITE 1 et 2 sont vendues. Toutefois les principaux changements dans la politique du cinéma surviennent avec l'adoption de la nouvelle loi du cinéma en 1992, dans le cadre des négociations pour la signature de l'ALENA.

## ***2. La crise du cinéma mexicain et les usages cognitifs de l'ALENA***

Quelles sont les représentations de l'ALENA des acteurs politico-administratifs de la politique culturelle ? Sont-elles en adéquations avec les analyses statistiques du secteur faites par les syndicats du cinéma ? La mobilisation de « groupes d'intérêt »<sup>21</sup> du cinéma a-t-elle permis de sortir le secteur de la crise ? Nous faisons ici l'hypothèse que les acteurs politiques mexicains ne mettent pas en œuvre de politique de défense de l'industrie cinématographique nationale, car ils nient les effets de l'ALENA sur celle-ci.

- *Les représentations et usages de l'ALENA des acteurs politiques mexicains*

---

<sup>20</sup> Décret présidentiel publié dans le journal officiel de la Fédération le 25 de mars 1983.

<sup>21</sup> Un groupe d'intérêt poursuit l'objectif « d'influencer les pouvoirs politiques dans un sens favorable à ses intérêts », Sabine Saurugger et Emiliano Grossman, *Les groupes d'intérêt : Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2012 (2006), p. 11.

Quel est le traitement de la culture dans l'ALENA ? Dans le traité, on trouve presque uniquement des références à la libéralisation commerciale. La culture et les arts sont exclus. Toutefois, les questions de la propriété intellectuelle des industries culturelles sont respectivement traitées dans la partie VI, chapitre XVII et les articles 2106 et 2107<sup>22</sup>. L'annexe 2106 prévoit que « toute mesure adoptée ou maintenue en ce qui a trait aux industries culturelles [entre le Canada et les États-Unis] sera régie [...] exclusivement par les dispositions de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* »<sup>23</sup> duquel les industries culturelles sont exclues par le Canada. Le Mexique n'a pas demandé cette exemption. Sergio Vela, président, entre 2006 et 2009, du Conseil National pour la Culture et les Arts (CONACULTA), organisation chargée de mener la politique culturelle mexicaine explique pourquoi le Mexique n'a pas exclu la culture du traité : « chacun des trois pays qui a signé le traité de libre-échange a réservé un thème dès le début. Le Canada a réservé la culture, les États-Unis, le thème migratoire avant tout, et le Mexique, le thème du pétrole. On ne peut pas tout vouloir »<sup>24</sup>. Jaime Serra Puche, secrétaire de l'Industrie et du Commerce chargé de négocier le traité affirmait au Sénat mexicain en 1991 :

« [Notre] stratégie ne se limite pas, et n'érode pas, et ne conduit pas à la perte d'identité culturelle... L'exercice de la souveraineté et l'affirmation de l'identité culturelle n'existent pas dans l'isolement [...]. Ils se réalisent dans les échanges culturels et économiques quotidiens entre les nations, les groupes et les individus »<sup>25</sup>.

Interrogé par les médias sur la manière dont l'ALENA pourrait affecter les industries culturelles nationales, le secrétaire répond : « Cela n'a pas d'importance pour le Mexique. Si vous avez le temps, vous devriez aller voir l'exposition 'Mexique, trente siècles de splendeur', et vous verrez qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter »<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Les industries culturelles font référence à « tout le secteur de biens et services culturels qui sont produits, reproduits, conservés ou diffusés en série en appliquant une stratégie de type économique » Manuel Antonio Garretón (dir.) *El espacio cultural*, op. cit. p. 170. Dans l'article 2107 de l'ALENA, ces dernières sont définies comme les activités suivantes réalisées par des personnes physiques et morales a) « la publication, distribution ou vente de livres, de revues journalistiques ou de journaux imprimés ». b) « la production, distribution, vente ou exploitation d'enregistrement de films ou vidéos ». c) « la production, distribution, vente ou exploitation d'enregistrement de musiques audio et vidéo ». d) « la publication, distribution ou vente de musique imprimée ou lisible par le biais de machines ». e) « les radiocommunications dont les transmissions sont destinées à être captées directement par le grand public et toutes les activités de radiodiffusion, de télédiffusion, et de diffusion par satellite ». Article 2107, site de l'OEA, [consulté en ligne le 21-09-2012], URL : [http://www.sice.oas.org/Trade/nafta\\_f/Chap21.asp#Article%202106](http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_f/Chap21.asp#Article%202106)

<sup>23</sup> *Ibid.* Les industries culturelles étaient exclues de l'accord de libre-échange de 1988.

<sup>24</sup> Entretien téléphonique avec Sergio Vela, Président du CONACULTA (2006-09), chef d'orchestre, directeur du festival international du Cervantino (1992-2000), 31-05-2013.

<sup>25</sup> J. Serra Puche, « *Principios para negociar el tratado de libre comercio de América del Norte* », Comercio Exterior, vol 41, n°7, juillet 1991, pp. 653-660.

<sup>26</sup> Propos cités par N. García Canelini, « North Americans or Latin Americans? The redefinition of Mexican identity and the free trade agreements », dans E. G. McAnany & K. T. Wilkinson (dirs.), *Mass media and free trade: NAFTA and the cultural industries*, Austin: University of Texas Press, 1996, pp. 142-156, p. 143.

Cette exposition spectaculaire est organisée dans le Metropolitan Museum of Art de New York entre 1990 et 1991, visait à mieux faire connaître le Mexique aux Nord-américains et à montrer la richesse culturelle et la modernité de ce pays dans le cadre des négociations de l'ALENA. Pour répondre aux critiques soulevées par des acteurs de la communauté intellectuelle et artistique mexicaine sur les conséquences pour les industries culturelles et l'identité culturelle nationale du traité<sup>27</sup>, le Président Salinas (1988-94) affirme que la culture mexicaine est beaucoup trop puissante pour être mise en danger par la nord-américaine : « Notre souveraineté se trouve dans notre culture millénaire, nos racines historiques, notre identité collective »<sup>28</sup>.

Les dirigeants de la politique culturelle mexicaine à l'époque de la négociation et de l'entrée en vigueur de l'ALENA ne sont pas en faveur de l'exclusion de la culture du traité. Dans l'ouvrage présentant sa politique culturelle, Rafael Tovar, président du CONACULTA (1992-2000), affirmait que le Mexique était « entré dans une étape de changement », mais avec la « confiance que lui inspire sa riche culture »<sup>29</sup>. Concernant la signature du traité, il précisait :

« Il est important de signaler que [...] l'ALENA n'a pas d'influence directe sur la culture ou l'identité nationale puisque les thèmes culturels et artistiques sont, de fait, hors du domaine d'une disposition qui se réfère spécifiquement au commerce des biens et service »<sup>30</sup>.

Il prend comme exemple l'entrée du Mexique dans le GATT qui n'a pas affecté des lois comme celle sur le patrimoine. Il ajoute qu'à la différence d'un projet d'intégration régionale contemplant une même monnaie et une organisation supranationale, l'ALENA n'est qu'un « instrument pour promouvoir la libération *commerciale* »<sup>31</sup> visant à réguler des échanges qui avaient déjà lieu. Ces différents acteurs politiques nationaux diffusent la représentation de l'ALENA comme celle d'un simple accord commercial qui n'affecterait que les biens et services et non pas la culture. Ils présentent en outre la culture mexicaine comme suffisamment riche et puissante pour être épargnée par l'influence nord-américaine. Les faits sociaux sont ici interprétés de manière à convaincre les Mexicains qu'il est inutile de se soucier de l'impact de l'ALENA sur la culture. Ces acteurs font donc un « usage cognitif » de l'accord. Les effets à court terme de cet usage sont de donner un « cadrage cognitif et normatif »<sup>32</sup> à la décision des autorités culturelles de ne pas demander l'exclusion de la

---

<sup>27</sup> Voir Néstor García Canclini, Gilberto Guevara Niebla (dirs.) *La Educación y la cultura entre el tratado de libre comercio*, *op. cit.*

<sup>28</sup> Propos cités par R. Tovar y de Teresa, *Modernización y política cultural*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>29</sup> R. Tovar, *Modernización*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Sophie Jacquot, Cornelia Wool, « Usages », *op. cit.* p. 25.

culture de l'accord de libre-échange. Sur le plus long terme, cet usage de l'ALENA a amené à un changement de politique vis-à-vis du secteur du cinéma. D'une politique de soutien intégral du secteur, les pouvoirs publics n'ont maintenu que quelques institutions, comme l'IMCINE, mais n'ont pas adopté « d'instruments d'action publique »<sup>33</sup> permettant de soutenir le secteur. Quels sont les effets de ce changement de politique et de l'ALENA sur le secteur ?

- *Les conséquences de l'ALENA sur le cinéma mexicain*

Víctor Ugalde, cinéaste, membre de plusieurs associations et rédacteur de nombreux rapports chiffrés sur le secteur du cinéma, affirme que la loi de 1992 « a détruit la cinématographie nationale et a livré les écrans et les esprits mexicains aux Nord-américains »<sup>34</sup>. La loi fédérale sur le cinéma est adoptée le 22 décembre 1992, un mois après avoir été proposé par l'exécutif. Elle ne mentionne plus l'obligation de l'État de veiller au développement de la cinématographie nationale. Le temps d'écran dédié au cinéma national passe de 50 % à 10 % (article 19). Toutefois, cette mesure ne peut être respectée en raison de la clause de libre concurrence de l'ALENA<sup>35</sup>. Alors qu'il y a 104 productions mexicaines en 1990, elles ne sont plus que 14 en 1995<sup>36</sup>. Avec 9 films produits, 1997 est la pire année depuis soixante-cinq ans pour le cinéma mexicain<sup>37</sup>. La moyenne de films produits pendant le sexennat de Zedillo est de 16 films. Elle était de 62 pendant celui de Salinas. Les studios América et la compagnie COTSA sont vendus. Au milieu des années 1990, sept entreprises de distribution, majoritairement étatsuniennes, contrôlent 80 % du marché. L'entreprise publique de distribution *Películas Nacionales* fait banqueroute en 1992. 90 % des films à succès en 1995 sont distribués par seulement trois compagnies transnationales : les étatsuniennes *Columbia Pictures* et *United International Pictures* (UIP) et la mexicaine Televisa<sup>38</sup>. Ces compagnies ont obtenu de nombreux avantages avec la loi sur le cinéma de 1992. Les films mexicains

---

<sup>33</sup> « Un instrument est un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur », P. Lascoumes, P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007, p. 104.

<sup>34</sup> Entretien avec V. Ugalde à Mexico le 21-01-2009.

<sup>35</sup> H. Galperin, « Cultural industries policy in regional trade agreements », *op. cit.*, p. 8.

<sup>36</sup> Eduardo Sánchez Ruiz, « El cine mexicano y la globalización: contracción, concentración e intercambio desigual » dans Jaime Burton-Carvajal, P. Torres, A. Miquel, *Horizontes del segundo siglo. Investigación y pedagogía del cine mexicano, latinoamericano y chicano*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, IMCINE, 1998, p. 108.

<sup>37</sup> Entre 1994 et 2000, 96 films sont produits, parmi lesquels seuls 54 sont soutenus par le gouvernement. Nestór García Canclini et Ernesto Pierdras, *Las industrias culturales y el desarrollo*, *op. cit* p. 28..

<sup>38</sup> Créée en 1977, Televisa est devenue de plus en plus puissante dans les années 1980 et 1990.

sont diffusés aux périodes les moins avantageuses et pour des périodes si courtes, que, dans 90 % des cas, les producteurs ne récupèrent pas leur investissement, les distributeurs gardant plus de la moitié des gains<sup>39</sup>.

Concernant les compagnies de production, elles sont passées de 152 en 1985 à 89 en 1997<sup>40</sup>. Au repli du marché, s'ajoute une concentration du contrôle de la production avec en 1993, 65 % des films produits et co-produits au Mexique par les compagnies Televisa, *Columbia Pictures*, UIP et *20th Century Fox*<sup>41</sup>. Enfin, concernant la projection, entre 1980 et 1993, la diffusion de films mexicains est passée de plus de 50 % à moins de 30 %. La part de productions nord-américaines est passée de 35 % à plus de 60 %, alors que la part des productions provenant d'autres pays est passée de 15 % à 5 %<sup>42</sup>. Certains réalisateurs attendent des années avant de pouvoir diffuser leurs films, les salles étant saturées des productions nord-américaines qui représentent 88 % des projections<sup>43</sup>. Sur les 291 films projetés par an en moyenne dans la capitale entre 1995 et 2000, seuls 19 étaient mexicains.

En même temps que la diversité des films, le profil des spectateurs a changé et le nombre s'est réduit. Alors qu'ils étaient 264 millions de spectateurs en 1980, ils ne sont plus que 94 millions en 1997<sup>44</sup>. Les familles ouvrières et populaires, qui remplissaient les salles, les désertent en raison du prix des places et du manque d'accessibilité des nouvelles salles en transport en commun. Elles sont remplacées par des adolescents et jeunes adultes des classes sociales plus favorisées<sup>45</sup>.

Ce panorama montre que le cinéma mexicain traverse la plus grave crise de son histoire. Face au refus des pouvoirs publics d'intervenir pour renverser cette situation, des groupes d'intérêt s'organisent pour tenter de sensibiliser le secteur puis les parlementaires.

- *Des mobilisations pour le cinéma mexicain*

---

<sup>39</sup> Lourdes Arizpe, « La transformación de la cultura en México », Raul Béjar, Hector Rosales (dirs.), *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural. Nuevas miradas*, Universidad Nacional Autónoma de México/ Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 2005, p. 41.

<sup>40</sup> Eduardo Sánchez Ruiz, « El cine mexicano », *op. cit.*, p. 109.

<sup>41</sup> « Une mirada a la escena actual del cine mexicano », *Reforma*, 04-09-1994.

<sup>42</sup> Eduardo Sánchez Ruiz, « El cine mexicano », *op. cit.*, p. 115.

<sup>43</sup> Víctor Ugalde, « El cine despreciado », p. 46.

<sup>44</sup> INEGI, *Estadísticas de cultura*, Mexico, INEGI, 1995 ; « El arte del Séptimo arte. El show debe continuar », *Alto nivel*, 9, n°106, juin 1997, pp. 40-52.

<sup>45</sup> Ana Rosas Matecón, « Películas y públicos. La batalla por la diversidad » *op. cit.*, p. 157, p.160, p.162.

Si les responsables de la politique culturelle nient l'impact de l'ALENA sur les industries culturelles nationales, les acteurs du secteur vont se mobiliser pour faire adopter par le Congrès des instruments d'action publique permettant de relancer la production nationale.

La communauté cinématographique mexicaine a tardé à se mobiliser pour exiger des mesures de protection de l'industrie. V. Ugalde nous explique que :

« Les cinéastes ne se battent pas contre le gouvernement parce qu'ils dépendent de ses subventions. [...] À partir de 1994 et 1995, on commence à avoir des changements, et cela a été provoqué par quelque chose qui va te paraître drôle ou bizarre : le zapatisme. Il nous a permis de voir qu'on pouvait affronter le PRI-Gouvernement et que notre devoir était de défendre notre pensée et notre activité, sans penser aux conséquences. Quand on a un accord comme l'ALENA, en plus de celui de l'OMC, et qu'on a une guérilla dans son pays, cela donne un contexte dans lequel, en tant que société civile, tu te mobilises. L'irruption du [subcommandante] Marcos a fait que beaucoup de cinéastes, qui étaient dans l'ombre, sont sortis au grand jour, ont eu une prise de conscience, et ont commencé à exiger des choses. Cela n'apparaît dans aucune recherche, mais, moi, je l'ai vécu ! J'ai vu la transformation de mes camarades qui d'un seul coup ont cessé d'être timorés et se sont engagés dans le changement »<sup>46</sup>.

D'autres recherches montrent que l'apparition du mouvement zapatiste marque, avec la mobilisation sociale après le tremblement de terre de 1985, un « changement dans la dynamique des mouvements de la société civile »<sup>47</sup> dans la défense de ses droits.

La mobilisation du groupe d'intérêt du cinéma, dirigé par V. Ugalde et F. Unsaín, commence par un « recours à l'expertise »<sup>48</sup>. Ils organisent des tables rondes et publient des analyses chiffrées décrivant la situation du cinéma dans la presse, des revues spécialisées<sup>49</sup> et des ouvrages. Ils tentent ainsi de sensibiliser et de mobiliser les organisations professionnelles et les parlementaires. Dans le même temps, les syndicats des techniciens de l'audiovisuel ont recours à des « répertoires d'action »<sup>50</sup> plus classique en organisations des manifestations protestataires dans les rues de la capitale.

Le PRI perd, pour la première fois depuis sa création dans les années 1920, la majorité absolue à la Chambre basse lors des élections législatives de 1997. Le courant politique [political stream] s'unit aux courants des problèmes [problem stream] (le cinéma mexicain est en crise) et aux courants des solutions [policy stream] (le Congrès peut adopter des mesures et

---

<sup>46</sup> Entretien avec Víctor Ugalde à Mexico le 21-01-2009.

<sup>47</sup> Rafael Segovia, « Movimientos culturales. De la afinidad a la lucha de la sociedad civil », dans L. Arizpe (dir.), *Los retos culturales de México*, Mexico, UNAM, Porrúa, Cámara de diputados de las LIX legislatura, 2004, pp. 263-274, p. 266.

<sup>48</sup> Sabine Sauruger et Emiliano Grossman proposent une typologie distinguant différents répertoires de mobilisation des groupes d'intérêts : la négociation et de la consultation, le recours à l'expertise, la protestation, la juridicisation et la politisation. *Les groupes d'intérêt*, op. cit.

<sup>49</sup> Comme *Toma 4*, *Revista mexicana de cine*, *Etcétera*, et *Estudios cinematográficos*.

<sup>50</sup> Charles Tilly, *La France conteste de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

des instruments visant à soutenir le secteur). Une « fenêtre d'opportunité politique » s'ouvre<sup>51</sup>. De nombreux opposants, membres du Parti de la Révolution Démocratique (PRD), entrent au Congrès, dont la célèbre actrice María Rojo qui devient présidente de la commission parlementaire de la culture<sup>52</sup>. La mobilisation du secteur du cinéma entre alors dans une nouvelle phase : « De 1992 à 1998, ça a été six ans où il y a eu du *cabildeo* [lobbying]. La communauté a pris confiance et a arrêté d'avoir peur du PRI... »<sup>53</sup>.

La solution que le groupe d'intérêt propose pour aider le secteur à se relever de la crise est de créer un « instrument économique et fiscal »<sup>54</sup> : le Fonds d'Investissement et d'Encouragement pour le Cinéma (FIDECINE). Celui-ci serait alimenté par : le paiement des droits pour la diffusion des films à la télévision, un pourcentage de la vente des publicités, des encouragements fiscaux, des subventions publiques, et enfin, 5 % du prix de vente des places de cinéma. La révision de la loi sur le cinéma est mise à l'agenda en 1998. María Rojo dirige la commission chargée de la rédaction du projet de loi. Celui-ci prévoit la révision de la mesure de quota de diffusion de films mexicains dans les salles, l'instauration d'instruments pour que la télévision finance le cinéma (comme en France) et l'inauguration de circuits alternatifs de projection de films. La nouvelle loi est publiée au journal officiel en janvier 1999 et prévoit que les cinémas dédient 10 % du temps total d'exploitation aux films nationaux. Toutefois, le décret d'application de la loi de l'industrie cinématographique n'est pas publié. Alors qu'il était jusqu'à présent sensible à la mobilisation du secteur, le Président Zedillo (1994-2000) bloque le projet suite à la sortie du film « La loi d'Hérode » de Luís Estrada, financé par l'IMCINE, critiquant le PRI et dénonçant avec un humour féroce la corruption du régime<sup>55</sup>. Le secteur du cinéma doit alors attendre l'alternance de 2000 et l'ouverture d'une nouvelle fenêtre politique pour que survienne un nouveau changement.

---

<sup>51</sup> John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Publics Policies*, Boston, Little Brown, (1984), 1995.

<sup>52</sup> María Rojo est une actrice célèbre qui a joué dans des films engagés et critiques du PRI (*Rojo Amanecer* (1989) de J. Fons sur le massacre des étudiants à Tlatelolco et récemment *El Infierno* (2010) de L. Estrada, critique mordante de la « guerre contre le narcotrafic »). Elle est députée fédérale du PRD (1997-2000), puis sénatrice (2009-12), et députée dans l'Assemblée législative du District fédéral (2003-2006).

<sup>53</sup> Entretien avec V. Ugalde, Mexico le 21-01-2009.

<sup>54</sup> L'État est ici dans son rôle de redistributeur. Cet instrument est légitimé par son efficacité sociale et économique, P. Lascoumes, P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, *op. cit.*, p. 101.

<sup>55</sup> Adaptation d'un roman de Jorge Ibarguengoitia de 1967. Dès sa sortie le gouvernement tente de censurer *La ley de Eroses* au Festival de cinéma français d'Acapulco puis dans les salles du CENART. Le directeur de l'IMCINE à cette époque E. Amerena (1997-99) est limogé. La bande-annonce est disponible ici : <https://www.youtube.com/watch?v=D-i9VJpKI3U> [consulté en ligne le 12-03-2014].

Le gouvernement de V. Fox publie le décret d'application de la loi et crée le FIDECINE. Toutefois, suite à des « problèmes administratifs »<sup>56</sup>, il ne peut recevoir de subventions en 2001. Son directeur, Víctor Ugalde, et le directeur de l'IMCINE, le réalisateur A. Joskowicz<sup>57</sup>, cherchent alors de nouvelles sources de financements. Ils racontent que, « dans le plus grand secret »<sup>58</sup>, le député du PRI Florentino Castro a négocié la mise en œuvre d'un instrument inspiré du modèle français de financement du cinéma : le prélèvement d'un peso sur chaque place achetée afin d'alimenter les fonds de soutien du cinéma. Cette mesure, connue comme celle du *peso en taquilla* (un peso en billetterie) est approuvée par 481 votes pour et aucun contre en décembre 2002. Elle permet de « financer complètement le budget du fonds pour le cinéma pendant un an »<sup>59</sup>. Or, face au manque à gagner et à une mesure qu'ils considèrent comme du protectionnisme, le président de la *Motion Pictures Association of America* (MPAA) exige l'annulation de cette mesure en janvier 2003 en menaçant le Président Fox « d'annuler l'investissement dans la construction de nouvelles salles et de productions »<sup>60</sup>. La menace n'ayant pas eu les effets escomptés, le représentant de la MPAA pour l'Amérique latine lance alors une procédure de recours constitutionnel individuel [*amparo*] en invoquant l'inconstitutionnalité d'un instrument allant à l'encontre du libre-échange. Après examen du recours, la Cour suprême de Justice mexicaine abroge la mesure du *peso en taquilla* en 2004.

L'ALENA représente une ressource pour des acteurs transnationaux, comme les grandes compagnies de production nord-américaines, leur permettant d'empêcher que les pouvoirs publics mexicains adoptent des instruments visant à soutenir la production audiovisuelle nationale. Les groupes d'intérêt du cinéma qui se mobilisent pour trouver d'autres solutions pour aider le secteur à se relever cherchent des soutiens auprès des législateurs, et non pas des responsables de la politique culturelle, qui refusent de demander une révision de l'accord et ne considèrent pas que l'ALENA ait des effets sur les industries culturelles nationales, et ce, malgré les expertises chiffrées publiées par le groupe d'intérêt. Toutefois, la négation des effets de l'ALENA sur le cinéma n'est pas la seule explication qu'il convient de prendre en compte pour comprendre le désengagement de l'État mexicain.

---

<sup>56</sup> Le FIDECINE n'a pas été enregistré comme fidéicomis de la SEP selon le secrétariat du Trésor.

<sup>57</sup> C'est la première fois que des membres du secteur du cinéma, et non pas des fonctionnaires dirigent ces organisations.

<sup>58</sup> Récit livré par Alfredo Joskowicz, « Cotidianidad democrática », IMCINE, CONACULTA « Múltiples rostros, múltiples miradas. Un imaginario filmico », Mexico, IMCINE, 2009, pp. 110-114, p. 110.

<sup>59</sup> Entretien avec V. Ugalde à Mexico, à Mexico le 21-01-2009.

<sup>60</sup> Alfredo Joskowicz, « Cotidianidad democrática », *op. cit.* p. 111.

## *Conflits avec les syndicats et usages stratégiques et de légitimation de l'ALENA*

Nous commencerons par présenter le modèle néo-corporatiste mexicain et son évolution avant d'analyser, à travers le cas de la création du premier cinéma multisalle dans le pays, les usages stratégiques et de légitimation que fait le leader politico-administratif de la politique culturelle de l'ALENA pour porter un coup aux syndicats du secteur.

Dans un système néo-corporatiste comme le mexicain, les syndicats organisent, sous le contrôle de l'État, différents secteurs de la société. Selon P. Schmitter, dans ces systèmes, les intérêts des individus sont représentés dans des organisations divisées à la fois de manière verticale et sectorielle. L'État leur confie le monopole de la représentation à la condition qu'il dispose d'un pouvoir d'influence sur la sélection des instances dirigeantes et la formulation des demandes<sup>61</sup>. À partir de la présidence de M. de la Madrid et l'adoption d'un modèle de développement néo-libéral suite à la crise de la dette, l'État cesse d'avoir le rôle central d'antan dans l'organisation, le contrôle et le développement du pays<sup>62</sup>. Cela entraîne des changements dans les relations entre l'État et les classes populaires. Alors que le gouvernement ôte progressivement aux syndicats certains de leurs avantages, ceux-ci diminuent leur soutien politique au parti hégémonique. Dans les années 1990, les grands syndicats (Confédération des Travailleurs Mexicains (CTM), Syndicat National des Travailleurs de l'Éducation (SNTE), les syndicats des travailleurs du pétrole, de l'électricité et des télécommunications), s'opposent frontalement au gouvernement. Le traditionnel défilé du 1<sup>er</sup> mai sur le Zócalo, où les syndicats officiels témoignent de leur soutien au gouvernement, est annulé pour la première fois depuis 1930. Un nouvel organisme syndical « ni créé ni promu par le gouvernement »<sup>63</sup> (l'Union Nationale des Travailleurs) voit le jour. Enfin, pour la première fois, le leader élu à la CTM n'est pas le candidat soutenu par le gouvernement. Ces différents éléments montrent le recul du pouvoir du gouvernement sur les syndicats et leur progressive indépendance.

Dans le secteur culturel, plusieurs conflits opposent les dirigeants du CONACULTA et de l'Institut National d'Anthropologie et d'Histoire (INAH) aux travailleurs syndiqués. Ces

---

<sup>61</sup> Philip Schmitter, G. Lehmbruch (dirs), *Trends toward corporatist intermediation*, Beverley Hills and London, Sage, 1979. Voir également H. J. Wiarda, *Authoritarianism and corporatism in Latin America –revisited-*, University Press of Florida, 2004.

<sup>62</sup> Sur ce point voir Ilán Bizberg, « La crisis del corporativismo », *Foro Internacional*, avril-juin 1990, pp. 695-735.

<sup>63</sup> Ilán Bizberg, « Le syndicalisme mexicain face à la mondialisation », *op. cit.*

derniers contestent notamment la politique du patrimoine du gouvernement et des privatisations d'entreprises publiques. Dépendant administrativement du ministère de l'Éducation, les travailleurs de la culture sont encartés dans différentes sections syndicales du tentaculaire syndicat des enseignants, le SNTE<sup>64</sup>. Le secteur du cinéma est l'un de ceux où l'on trouve le plus d'organisations syndicales. Une kyrielle de structures organisent les producteurs (association des Producteurs et Distributeurs de film mexicains, association mexicaine de Producteurs Indépendants) ; les réalisateurs (association Mexicaine de Cinéastes indépendants, syndicat des Réalisateurs) ; les acteurs, scénaristes et compositeurs (associations nationales d'Acteurs et d'Interprètes, sociétés des Auteurs et Compositeurs de musique, et des Auteurs de Photographie cinématographique) et les techniciens (syndicat des Travailleurs de la Production cinématographique (STPC) et le Syndicat des Travailleurs de l'Industrie du Cinéma (STIC)). Enfin, une chambre nationale regroupe les entreprises de l'Industrie Cinématographique et du Vidéogramme. Dans les années 1940, le pouvoir des syndicats était tel qu'un film indépendant ne pouvait être distribué ou diffusé sans l'autorisation de l'un des syndicats de production<sup>65</sup>. Grâce au système de co-production mis en œuvre pendant le mandat de L. Echeverría, les travailleurs percevaient des royalties lorsque les films co-produits étaient des succès. Avec la privatisation et/ou liquidation de plusieurs entreprises para-publiques et la crise de la production suite à l'entrée en vigueur de l'ALENA, les conditions de travail du secteur deviennent moins avantageuses. À partir de 1994, les distributeurs de salles de quartiers et de projection alternative font faillite. L'offre est centralisée dans les grandes villes et plusieurs villes moyennes perdent leurs cinémas. Des complexes multisalles commencent à faire leur apparition. La première concession pour la création d'un multiplex est donnée au groupe nord-américain Cinemark pour racheter le cinéma Pedro Armendáriz dépendant des studios Churubusco. Ce groupe avait déclenché l'ire du STPC et du STIC en déclarant « ne pas travailler avec des syndicats »<sup>66</sup>. Nous nous attarderons sur le cas de ce cinéma, car il est illustratif des changements survenus avec l'entrée en vigueur du traité et les usages stratégiques de l'ALENA des acteurs politiques pour affaiblir les syndicats.

Lors de la vente des studios Churubusco, il était question que ce cinéma soit géré par

---

<sup>64</sup> Les travailleurs administratifs, manuels et techniques se regroupent dans les sections D-III de la section XI (DIII-22 INBA, DIII-24 INAH, DIII-49 Cultures populaires, DIII-57 Radio éducation, DIII-113 Publications, DIII-202 Bibliothèques, DIII-205 Ressources humaines du CONACTULA, DIII-225 Sites et monuments). Les professeurs et chercheurs de niveau d'éducation intermédiaire et supérieur sont regroupés dans les délégations DII (ceux de l'INAH et de l'INBA sont syndiqués dans la section X (délégation D-II-IAI)).

<sup>65</sup> F. Gou, « Censura y monopolios, las circunstancias previas » dans IMCINE, CONACULTA « Múltiples rostros », *op. cit.*, p. 25.

<sup>66</sup> Hector Rivera, « El CNCA prefirió a la estadounidense Cinemark », *Proceso*, 23-04-1994.

l'IMCINE afin qu'il diffuse des films de qualité, financés par l'Institut. Finalement, c'est la compagnie nord-américaine Cinemark qui obtient le contrat d'exploitation. Le président du CONACULTA à l'époque, Rafael Tovar, nous raconte pourquoi :

« Un jour, je suis allé aux États-Unis, et je me suis dit : 'pourquoi les salles fonctionnent si bien ? Pourquoi ne pas faire un concours où des Mexicains et des Américains participent ? Tu sais bien, l'ALENA... Et bien, Cinemark a gagné. Nous leur avons enlevé deux problèmes : le prix de l'entrée (à quatre pesos aucun cinéma n'est autosuffisant) et la partie syndicale [...]. Quand tu voulais ouvrir une salle de cinéma, tu devais aller au syndicat qui t'affectait trente ou quarante personnes. Bon avec les nouvelles technologies [...] ça marche de façon totalement différente »<sup>67</sup>.

Le président du CONACULTA fait ici un « usage stratégique » de l'ALENA, c'est-à-dire qu'il transforme en « pratiques politiques des ressources pour l'action »<sup>68</sup>. Pour ôter du pouvoir aux syndicats qui bloquent bon nombre de ses projets, et notamment celui de création du Centre National des Arts (CENART)<sup>69</sup>, il donne à une compagnie étrangère la gestion du premier multiplex du pays en modifiant des « instruments législatifs et réglementaires »<sup>70</sup>. En effet, pour que cette concession puisse être faite, il libéralise le prix de l'entrée de cinéma afin que ce négoce soit plus rentable pour la compagnie. Considérée jusqu'alors comme un produit de première nécessité, la place de cinéma faisait partie du panier de la ménagère [« *canasta básica* »] au même titre que le lait et le maïs. Désormais fixé par les distributeurs nord-américains, le prix de la place de cinéma devient supérieur au salaire minimum journalier, alors qu'il ne représentait que 15 % de celui-ci dans les années 1970. Puis, pour régler la question syndicale, un nouveau contrat collectif pour les travailleurs du secteur est signé au moment de la réforme administrative et financière des studios Churubusco. La moitié des effectifs sont licenciés. Le directeur des studios déclare à la presse que « c'est la première fois que le contrat collectif est favorable à l'entreprise »<sup>71</sup>. Sans changer la loi sur le travail, réforme à laquelle tous les syndicats s'opposent, et sans paraître mettre en œuvre de changements majeurs dans les conditions d'exercice des professionnels du secteur, le cadre institutionnel est totalement transformé. Les techniciens s'opposent également à ce contrat qui ne respecte pas les conditions de travail fixées par le syndicat prévoyant deux projectionnistes

---

<sup>67</sup> Rafael Tovar nous a raconté plusieurs anecdotes pour illustrer combien la gestion des salles de cinéma par le syndicat était mauvaise, Mexico, le 01-12-2009.

<sup>68</sup> Sophie Jacquot, Cornelia Woll (dirs), *Les usages de l'Europe, op. cit.*, p. 18.

<sup>69</sup> Voir notre thèse de doctorat, Elodie Bordat, « Les dynamiques du changement dans l'action publique. Une analyse comparative historique des politiques culturelles du Mexique et de l'Argentine (1983-2009), IEP d'Aix-en-Provence, 2014.

<sup>70</sup> Pierre Lascoumes, Patrick le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004.

<sup>71</sup> 315 travailleurs sont licenciés dont la moitié seulement est réembauchée avec le nouveau contrat. H. Rivera, « A un par de meses de su reapertura los modernos estudios Churubusco tienen ya una gran demanda », *Proceso*, 18-12-1995.

par salle, alors que les nouvelles salles informatisées ne requièrent que d'un employé pour dix salles. Les syndicats se mobilisent en utilisant différents répertoires d'action. Ils ont « recours à la morale »<sup>72</sup> en dénonçant des irrégularités dans la signature du contrat de la concession et notamment l'absence d'appel d'offres contrairement à ce que prévoit la loi sur l'acquisition des œuvres publiques. Selon eux, Cinemark a été favorisé au détriment des entreprises nationales. E. Amerena, secrétaire technique du CONACULTA, défend la légalité du contrat en soulignant que l'appel d'offres n'était pas nécessaire, la compagnie obtenant une concession et non pas une vente<sup>73</sup>.

En modifiant deux instruments réglementaires (la réglementation sur le prix des places de cinéma et la convention collective), le responsable de la politique culturelle a modifié l'orientation de la politique du cinéma en permettant à une transnationale de gérer le premier multiplex du pays. Malgré le *sit-in* organisé par les syndicats devant le complexe, celui-ci est inauguré le 5 mai 1995. Rafael Tovar nous raconte :

« Le jour de l'inauguration [...], on a annoncé des manifestations sur [l'avenue] Churubusco, on a annoncé qu'il allait la fermer. [Le Président] Zedillo m'appelle : 'quel est le problème ?'. Je lui dis : 'le même problème que depuis le premier jour'. Et bien on s'est quand même fait l'inauguration [*nos hechamos la inauguración*], et le jour suivant tout était fini »<sup>74</sup>.

Dans ce projet, comme dans l'ensemble de la réforme du secteur du cinéma, le président du Conseil souligne son volontarisme et le défi que représentaient les conflits avec les syndicats. Il affirme que l'Histoire lui a donné raison : « on n'en a plus jamais parlé après », ou « maintenant on me reconnaît beaucoup de choses »<sup>75</sup>.

Les transformations de l'action publique envers le cinéma peuvent donc être comprises en prenant en compte les conflits qui opposent les acteurs politico-administratifs et les syndicats, et pas uniquement comme une réponse à la contrainte extérieure. La situation mexicaine est comparable à la réforme du secteur culturel italien analysée par D. Alcaud<sup>76</sup>. Cette réforme n'est pas une « simple » réponse aux processus d'eupéanisation, le politiste montre qu'au contraire certains acteurs politiques, comme Walter Veltroni, utilisent l'Europe « comme alibi » pour mettre en œuvre les « réformes modernisatrices » qu'ils considèrent comme nécessaires.

---

<sup>72</sup> Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêts*, op. cit.

<sup>73</sup> Hector Rivera, « El CNCA prefirió a la estadounidense Cinemark », op. cit.

<sup>74</sup> Entretien avec R. Tovar, Mexico, le 01-12-2009.

<sup>75</sup> Entretien avec R. Tovar, Mexico, le 01-12-2009.

<sup>76</sup> David Alcaud, « Changement institutionnel et usages de l'Europe », op. cit.

Rafael Tovar considèrait l'inauguration du multiplex comme l'un des succès de sa politique culturelle. Alors que nous l'interrogeons sur la chute du nombre de productions mexicaines, il répondait :

« Je respecte les discussions politiques, les opinions, etc. Mais voyons, nous avons l'ALENA – qui était absolument fondamental pour nous, tu le vois bien, nous sommes le second partenaire économique des États-Unis – et nous allons entraver toute cette relation commerciale pour une série de choses vagues ? Qu'est-ce que c'était déjà ? Ah oui, que dans les chaînes de salles de cinéma il fallait projeter 10 % de films mexicains... Mais il n'y avait même pas de production *hombre* ! Il n'y avait même pas assez de films pour remplir ces 10 % ! »<sup>77</sup>.

Le président du CONACULTA fait ici un « usage de légitimation » de l'ALENA. Il utilise des figures discursives visant à montrer l'importance du traité pour le développement économique du pays afin de convaincre son auditoire du bienfondé de sa décision de ne pas conserver la mesure de 10 % de quota de temps d'écran, dans la loi sur le cinéma de 1992, ou d'autres mesures visant à soutenir le secteur du cinéma, avec la création de nouveaux instruments économiques pour remplacer la mesure du peso en billetterie. Il utilise une « logique de justification »<sup>78</sup> visant à légitimer ses actions envers le secteur du cinéma. Il justifie le désengagement de l'État au nom d'un principe considéré comme supérieur : l'importance de l'ALENA pour le pays.

Cette contribution visait expliquer les raisons du désengagement de l'État mexicain dans le secteur du cinéma dans les années 1990. Elle montre que ce désengagement correspond à l'adoption du modèle de développement néo-libéral et à l'ouverture économique et commerciale du pays, mais aussi aux négociations pour la signature de l'ALENA avec les États-Unis et le Canada. Contrairement à ce pays, les autorités mexicaines n'ont pas souhaité exclure la culture du traité. En faisant un usage cognitif de l'ALENA, les acteurs politiques ont cherché à convaincre l'opinion publique mexicaine que le traité n'affecterait ni la culture ni les industries culturelles nationales. Face au refus des autorités culturelles de défendre le cinéma mexicain, un groupe d'intérêt s'est mobilisé afin de faire adopter des instruments économiques permettant de financer des productions. Des changements politiques, comme l'élection de députés du parti de l'opposition en 1997, ou l'alternance politique de 2000, ont permis l'ouverture de fenêtres d'opportunité permettant au groupe d'intérêt d'obtenir des victoires (la mise à l'agenda d'une nouvelle loi sur le cinéma et la publication de son décret

---

<sup>77</sup> Entretien avec le président du CONACULTA, Mexico, le 01-12-2009.

<sup>78</sup> Sophie Jacquot, Cornelia Woll, « Usages et travail », *op. cit.*, p. 26.

d'application). Toutefois, la contrainte supranationale est forte et les acteurs transnationaux comme les *Majors* sont puissants. En faisant appel à la clause de libre-échange de l'ALENA, ils empêchent le secteur du cinéma de conserver des instruments permettant de soutenir la production. Enfin, nous avons montré que le responsable de la politique culturelle de l'époque, Rafael Tovar, fait un usage stratégique et de légitimation de l'ALENA tout d'abord afin de porter un coup aux syndicats du cinéma qui l'empêche de mener ses politiques, puis afin de justifier et légitimer ses décisions et actions politiques.