

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



CIDE

NÚMERO 40

Enrique Cabrero Mandoza

**MODERNISATION ADMINISTRATIVE OU PARTICIPATION
SOCIALE. LES PARADOXES DES GOUVERNEMENTS
LOCAUX DANS LA TRANSITION MEXICAINE**

INTRODUCTION

Dans les dernières décennies, le monde contemporain s'est caractérisé par un processus intense de changement dans les structures économiques, politiques et gouvernementales, ainsi que dans les structures sociales et culturelles. Ce processus reflète plutôt une idée de transition que de réajustement définitif; il est cependant clair que les acteurs du développement économique, politique et social jouent maintenant un nouveau rôle dans le contexte national et international.

Les structures de l'Etat en particulier, se sont transformées peu à peu et ont donné une nouvelle configuration au champ de l'action publique par le changement des mécanismes et des stratégies pour gouverner, par l'établissement de nouvelles formes de dialogue avec la société et de nouveaux modèles de gestion des programmes et des politiques gouvernementaux. Chaque pays s'est engagé à de profonds processus de réforme de l'administration publique en vue de s'adapter au contexte actuel et de rendre les structures de l'Etat plus fonctionnelles, plus efficaces dans leur action, dans leur dynamique, et plus légitimes vis-à-vis de la société civile¹.

Cette recherche d'un Etat Modeste² a permis d'envisager plusieurs types de stratégies de réforme, qui ont cependant acquis certains traits communs tels que: la redéfinition de l'appareil de l'Etat en limitant son intervention dans certains domaines, la privatisation d'entreprises de services publics, l'ouverture des espaces d'action et une plus forte présence des organisations non gouvernementales (ONG's), ainsi que l'adoption de schémas de co-investissement public-privé.

Parmi les pays qui ont le plus insisté à ce genre de solutions se trouvent par exemple, les Etats-Unis où, comme on a pu le constater depuis 1992, se renforce un mouvement important où le concept de reinventing government³ est promu comme une stratégie radicale de repli de la présence de l'Etat, l'action publique

¹ En ce qui concerne les processus de réforme dans divers pays, voir : CROZIER, Michel "Comment réformer l'Etat? Trois pays, trois strategies: Suède, Japon, États-Unis" 1988, La Documentation Française-Paris et CABRERO, Enrique "Del administrador al gerente público", Ed. INAP , México, 1995 (Chapitre 2).

² A ce sujet, voir: CROZIER, Michel "État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement" 1987, Editions Fayard.

³ En 1992, apparaît le travail de Michael BARZELAY "Breaking through bureaucracy" à l'Université d'Harvard, et publié par University of California Press; ainsi que le travail d'OSBORNE et GAEBLER "Reinventing Government" Penguin Books en 1993, et celui très connu "Al Gore report in reinventing government", de la même année.

passant ouvertement à la logique de l'entreprise privée, aussi bien dans l'assignation des ressources que dans l'analyse des produits finaux.

Ce genre de solutions est devenu une référence obligée pour d'autres pays comme le Mexique qui, depuis 1988, a notablement appuyé le processus de modernisation économique à travers le ALENA⁴. Ce processus a favorisé une forte réduction de l'appareil gouvernemental passant de 1 155 entreprises publiques à seulement 215. Une grande partie de ces entreprises ont été récupérées par le secteur privé et d'autres ont été simplement liquidées.

Outre l'achat d'entreprises publiques, le secteur privé a beaucoup participé à la construction de routes, à l'équipement urbain et a assuré des services publics de base tels que l'approvisionnement d'eau, l'enlèvement des ordures, voire la sécurité publique.

Ce changement, qui tend à l'association public-privé dans le développement économique et dans la production de biens publics, modifie de manière radicale le scénario mexicain; il apparaît cependant que, tout en cherchant à s'éloigner des vices d'un appareil gouvernemental hautement bureaucraté et inefficace, de nouveaux défis et problèmes entravent le développement. On se demande alors quelles doivent donc être les limites de la participation privée dans la production de services publics pour la population? A quel point doit-on dépendre du secteur privé pour fournir ces services? Quel est le "point d'équilibre" garantissant une meilleure efficacité avec la participation du secteur privé, mais permettant à la fois de maintenir une capacité de contrôle de ces activités en vue du bien public? Comment résoudre le problème de la responsabilité devant la citoyenneté lorsque surgissent des conflits concernant les services publics? Voici entre autres les questions qui se posent très fréquemment dans un contexte comme celui du Mexique d'aujourd'hui, notamment lorsqu'il s'agit des gouvernements municipaux de villes importantes où ce genre de tendances se répètent souvent.

Dans ce document, on présente d'abord une réflexion au propos de certains dilemmes conceptuels surgissant de ces tendances, deuxièmement on décrit la situation des gouvernements municipaux au Mexique et on analyse quelques expériences importantes ayant réussi dans certains aspects, ainsi que leurs limites et leurs échecs. Seront enfin considérés les nouveaux défis que doit affronter l'administration municipale en collaboration avec les entreprises privées dans cette nouvelle tendance publique-privée qui, malgré les solutions qu'elle apporte, entraîne aussi de nouveaux conflits.

⁴ ALENA (Accord de Libre Échange de Nord Amérique).

LES DILEMMES ENTRE L'EFFICACITÉ ET LA LEGITIMITÉ DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE.

Selon Romain Laufer⁵, la crise de légitimité de l'Etat contemporain favorise la recherche de modernisation de l'administration publique et l'établissement de la **méthode** comme le facteur qui légitime l'action gouvernementale. Ceci a pour conséquence le développement du Management Public dont la caractéristique est, d'après l'auteur, celle d'orienter les actions d'organisation des entreprises publiques aussi bien que privées. Les premières introduisent des méthodes visant à l'efficacité de la gestion des ressources publiques; les deuxièmes envisagent des critères d'impact social dans la gestion des ressources privées.

À partir de ce raisonnement, on pourrait dire que l'Etat contemporain, afin de justifier sa légitimité devant une communauté "fatiguée de gouvernement", doit réorienter son action à partir de deux aspects fondamentalement: en soulignant davantage l'efficacité de ses programmes et de ses politiques, et recherchant la participation des citoyens dans la prise de décisions publiques.

Ces deux solutions font partie du processus de légitimation de l'Etat, mais entre le manque de ressources fiscales et l'exigence sociale réclamant une distribution plus efficace des ressources publiques, la tendance principale s'est dirigée vers la première solution, c'est-à-dire: la recherche de l'efficacité. Les gouvernements locaux en particulier, étant plus proches de la citoyenneté, sont soumis à une plus grande exigence de qualité, d'opportunité et de rendement des ressources publiques.

Dans cette dynamique, surgit une forte tendance à l'établissement d'alliances, de contrats de coproduction, de concession, ou de privatisation des services publics. On cherche ainsi à améliorer la relation d'efficacité dans l'allocation des ressources et à augmenter la capacité de l'investissement public.

Ce type de stratégies a souvent donné des résultats efficaces mais se trouve aussi, dans certains aspects qu'il faudrait examiner de plus près, à l'origine de complexes dilemmes de coproduction; la recherche d'un meilleur niveau d'efficacité a, en revanche, provoqué la détérioration de la légitimité et du dialogue entre le gouvernement et les citoyens.

⁵ A ce sujet, voir LAUFER, et A. BURLAUD "Management public. Gestion et légitimité", Ed. Dalloz, 1980, France.

En ce qui concerne le deuxième type de solution, c'est-à-dire l'ouverture d'espaces pour la participation de la citoyenneté, des stratégies de coproduction dans certains services publics proposent la participation de la société civile et des ONGs. Dans ces cas, les réussites en termes d'efficacité n'ont pas été aussi importantes que dans ceux de participation des entreprises privées, mais ces situations ont, en revanche, considérablement amélioré les rapports entre gouverneurs et gouvernés: perception de transparence créée parmi les citoyens, réduction des tarifs, et rétablissement de la confiance à partir de mécanismes de démocratie directe.

Bien que partageant avec Romain Laufer l'idée selon laquelle la recherche d'efficacité constitue un mécanisme de légitimation, celle-ci est en effet une condition nécessaire qui s'avère cependant insuffisante, notamment dans des régimes peu démocratiques ou semi-autoritaires, comme le Mexique, où la crise de légitimité se traduit constamment en une crise de crédibilité et une culture de méfiance envers le gouvernement due aux pratiques constantes de corruption.

La société exige non seulement de l'efficacité dans les actions gouvernementales, mais aussi de la transparence dans l'action des secteurs privés chargés des actions publiques. Elle souhaite également l'établissement de meilleurs modèles de relation, et les entreprises privées chargées de la gestion des services publics ne sont pas le plus souvent disposées à s'y engager.

En conséquence, on voit apparaître fréquemment le dilemme qui fait que la recherche d'une plus grande efficacité par les méthodes de participation du secteur privé conduit à l'éloignement de la société et à l'exacerbation des conflits politiques qui affaiblissent davantage la légitimité des structures gouvernementales. Il s'agit donc d'une situation paradoxale où, malgré que la méthode soit le facteur de légitimation en termes d'efficacité, elle ne favorise pas pour autant la participation de la citoyenneté et vice-versa. Les solutions évoquées font partie du même processus au niveau du général, mais s'excluent au niveau du particulier.

Il est fort probable que, dans des contextes connaissant un développement économique soutenu et un régime démocratique confirmé, l'efficacité et la participation sociale soient capables de se développer simultanément. Il semble cependant évident que pour les pays subissant un sous-développement économique et un retard démocratique importants, comme le Mexique, cette recherche d'une plus grande efficacité entraîne très fréquemment une dégradation du rapport gouvernement-citoyenneté, et inversement, en recherchant l'amélioration de ce rapport, le niveau de l'efficacité des programmes gouvernementaux sont le plus souvent voués à la stagnation ou à l'échec.

Par conséquent, la complexité de la transition pour un cas comme le mexicain consiste à rendre compatible, dans un même processus de réforme, l'amélioration de l'efficacité des programmes et des services publics -avec en général la participation des entreprises privées- et une plus grande participation de la citoyenneté, où la relation de gouvernement soit marquée de transparence. Comme nous le verrons ci-dessous, les expériences observées nous montrent que ces deux aspects n'ont pu être jusqu'à présent associés de manière appropriée.

LA FAIBLESSE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DU MEXIQUE A TRADITION CENTRALISTE.

La forte tendance à la centralisation est un fait historique en Amérique Latine, ce qui a entravé le développement et la consolidation des gouvernements locaux. La persistance de cette situation est encore plus évidente dans les pays où les civilisations préhispaniques avaient réussi à construire un système économique et politique important, comme le Mexique et le Pérou, les civilisations indigènes ayant imposé un système fortement centralisé. Les conquistadores se sont donc préoccupés de renforcer ce centralisme qui permettait un meilleur contrôle des anciens empires indigènes et de l'exploitation de leurs richesses.

Dans le cas mexicain, l'héritage du centralisme a pénétré dans toutes les structures du gouvernement et les formes d'organisation sociale. Après la période révolutionnaire de 1910, la consolidation d'un système avec un seul parti au pouvoir a favorisé l'inhibition de la participation sociale et l'inégalité de la distribution des ressources publiques et du pouvoir de décision entre les différentes instances du gouvernement. Le modèle fédéral mexicain s'est réduit à une fédération dans la forme, la pratique réelle étant celle du régime centraliste avec l'entière subordination des gouvernements locaux fédéraux.

Toutefois, dans la dernière décennie, le modèle mexicain a commencé à manifester des signes évidents de détérioration et de dysfonctionnement. Devant cette situation, le parti au pouvoir (Parti Révolutionnaire Institutionnel - PRI -) s'est engagé dans la mise en marche d'un profond processus de réforme et de modernisation économique. Ce processus de changement a systématiquement privilégié la modernisation économique, l'ouverture commerciale (ALENA) et la recherche d'une plus grande efficacité de la gestion publique -à partir d'une importante participation du secteur privé dans les affaires du gouvernement-. En revanche, la démarche vers l'ouverture démocratique a été beaucoup plus lente et hésitante.

Ce genre de transition "à la mexicaine" a provoqué d'importants déséquilibres. Du point de vue régional, le nord du pays s'intègre progressivement à l'économie nord-américaine avec quelques signes d'amélioration au niveau du bien-être social; par contre, dans le sud du pays, les niveaux de pauvreté et de marginalisation se sont cruellement aggravés. Dans le domaine politique, la récente ouverture dans les processus électoraux a permis l'arrivée au pouvoir de quelques partis d'opposition dans certains états ou municipalités; cependant, les conflits provoqués par le lien étroit entre le PRI et le gouvernement n'ont pu être résolus jusqu'à présent. Du point de vue social, la citoyenneté participe davantage et s'organise mieux, mais les structures du gouvernement sont encore peu ouvertes au dialogue avec la société civile et, de son côté, celle-ci ne parvient pas encore à définir les mécanismes d'une culture d'organisation.

Cette situation favorise un climat de tensions, de ruptures et de violence et quelques régions manifestent violemment leur inconformité, comme le Chiapas. Des groupes politiques appartenant au modèle antérieur et refusant de disparaître s'endurcissent et sont à l'origine d'assassinats et de faits violents. Le Mexique est un pays où co-habitent actuellement la tradition du système, avec ses vices centralistes et autoritaires, et le changement avec ses conquêtes démocratiques et ses nouvelles formes de relation sociale et politique.

Dans ce contexte, les municipalités du pays présentent des situations très diverses. Dans certains cas, elles constituent des structures encore fragiles de gouvernement, plongées dans la pré-modernité et la tradition autoritaire, tandis que d'autres observent des processus de rénovation où les gouvernements municipaux apportent des innovations, se renforcent et se démocratisent.

Parmi les expériences des municipalités qui ont favorisé des stratégies innovatrices, le nouveau modèle de la gestion municipale s'installe d'ores et déjà dans certaines régions du Mexique. C'est pour cela que nous prêtons une attention très particulière à étudier l'expérience de quelques unes d'entre elles en essayant de comprendre leurs réussites et leurs échecs, les risques et les opportunités qu'elles offrent. Une description sommaire de trois études de cas est exposé ci-après. On constate que dans chacun des cas, la présence d'agents non gouvernementaux est forte et que les partis au pouvoir sont différents, mais les résultats en termes d'efficacité et de légitimité sont variables et peu compatibles entre eux.

La municipalité d'Aguascalientes: une concession de services publics efficace qui provoque l'inconformité de la citoyenneté.

Il s'agit d'une région urbaine de forte croissance industrielle au centre-nord du pays. Cette municipalité est gouvernée par le PRI et possède une population de 550,000 habitants. Dans cette région, un important projet d'amélioration dans la qualité des services a été lancé en vue d'assainir les finances du gouvernement et de parvenir à de meilleurs niveaux d'efficacité⁶.

L'aspect principal de cette initiative a été la concession intégrale (extraction-distribution-traitement) de l'approvisionnement d'eau, qui absorbait une grande partie des ressources budgétaires de la municipalité dû à l'entretien du réseau et à l'inefficacité générale du système. La concession a été donnée à une importante entreprise immobilière privée, qui s'est engagée à investir une somme importante (50 millions de dollars américains) dans les 20 années prochaines, pour le réaménagement et l'agrandissement du système. L'entreprise a également pris en charge les passifs existants et s'est engagée à verser au gouvernement municipal le 10% des revenus mensuels sur les tarifs fixés.

Ce contrat a apporté des bénéfices importants à la municipalité qui, non seulement se libérait des frais d'entretien du système et des investissements futurs, mais percevait en plus des ressources mensuelles destinées à l'assainissement de ses finances. De leur côté, les usagers de ce service, notamment les entreprises du secteur industriel et les habitants des zones résidentielles, ont trouvé que le changement avait considérablement amélioré le service. L'efficacité du système avait donc obtenu de bons résultats.

Evidemment, le but de la société concessionnaire était de récupérer le montant du capital investi à partir de l'augmentation progressive des tarifs. Cette augmentation des tarifs dépendait cependant de l'autorisation du gouvernement municipal et de l'homologation du congrès législatif de l'Etat. Les autorités donnaient systématiquement leur approbation vu les bénéfices obtenus et par le fait de se voir déchargées de cette responsabilité.

Les usagers ayant des revenus supérieurs acceptaient de payer un tarif plus élevé, ainsi que les entreprises. Cependant, ceux percevant des moyens et bas salaires ont commencé à manifester leur mécontentement à l'égard des augmentations, au point

⁶ Une description plus détaillée de cette expérience dans: GARCIA DEL CASTILLO, R. et M. DIAZ "Innovación financiera en gobiernos locales: el caso del municipio de Aguascalientes". Document de travail CIDE, 1995, Mexico.

d'organiser des mouvements publics pour montrer leur inconformité. Les habitants exigent un frein à la hausse des prix; la crise économique ayant fortement réduit les revenus familiaux, ils ne peuvent pas payer plus et considèrent qu'ils auraient dû être consultés avant d'établir le contrat de concession.

Le gouvernement municipal cherche maintenant des solutions à cette situation; l'entreprise privée a respecté les termes du contrat dans leur totalité, mais rencontre des difficultés pour augmenter les tarifs. Il est également difficile que le gouvernement local puisse indemniser l'entreprise et reprendre en main la responsabilité de ce service; ceci aurait pour conséquence une importante réduction des possibilités financières de la municipalité pour assurer convenablement les autres services. La population est mobilisée et exige une plus grande transparence.

Nous retrouvons là un exemple clair de détérioration du rapport de gouvernement comme conséquence de la recherche d'efficacité et de modernisation dans la gestion d'un service public. Le gouvernement municipal se voit aujourd'hui contraint, non seulement à résoudre la conduite technique du service, mais aussi à rétablir la relation avec la citoyenneté affectée par les mesures adoptées.

La municipalité de León: un système de participation des citoyens qui a entravé l'accès des entreprises privées à la gestion des services publics.

La municipalité de León, gouvernée actuellement par le Parti Action Nationale (PAN), est une région fondamentalement industrielle située au centre du pays, avec une population d'environ 800,000 habitants. Des stratégies innovatrices de gestion municipale y ont été développées avec l'adoption d'un système de planification stratégique, l'assainissement financier, l'amélioration de l'efficacité des services publics et la mise en marche d'un projet de système de participation citoyenne.

L'un des aspects envisagés pour améliorer la situation financière de la municipalité a consisté à rendre plus efficace le recouvrement des impôts fonciers, aussi bien par la perception effective que par la valorisation des biens immobiliers. Il avait été également considéré, au début, de donner en concession aux entreprises privées certains services publics, ce qui supposait des augmentations de tarifs mais aussi une plus grande efficacité.

Ce projet a été finalement abandonné, la population s'étant, à travers le système de consultation citoyenne, systématiquement opposée à cette idée, surtout dans les secteurs percevant de bas revenus. Le nouveau gouvernement municipal a donc décidé d'assumer la responsabilité d'améliorer, voire modestement, la qualité des

services et de s'abstenir de faire appel à la participation du secteur privé comme il était prévu.

L'expérience d'organisation de la citoyenneté a remarquablement progressé par la création de 200 comités de représentation dans les différentes zones de la municipalité, outre la création de vingt conseils qui constituent, non seulement des instances de consultation mais aussi de prise de décisions. Chacun de ces conseils était composé par des représentants des divers secteurs de la population (corporations, institutions académiques, experts, entrepreneurs, usagers, ONG'S, etc...) qui avaient à leur charge des responsabilités de décision dans les différents domaines de l'administration municipale (développement urbain, approvisionnement d'eau, sécurité, éducation, etc...).

Cette situation offre un exemple clair de consultation sociale et de préservation du rapport gouverneurs-gouvernés au détriment de l'amélioration de l'efficacité de la prestation des services.

La municipalité de Xico: une expérience intense de participation sociale peu orientée vers l'efficacité.

La municipalité de Xico, située dans le sud-est du pays, est une zone semi-urbaine et rurale de 24 000 habitants, gouvernée, au moment de l'étude, par le Parti de la Révolution Démocratique (PRD). L'activité principale de cette communauté étant la culture du café, elle a été fortement frappée par la chute des prix internationaux du produit.

Depuis de nombreuses générations, cette région pratique une forme de participation communale, la *faena*, qui comme des pratiques similaires dans le sud du pays, le *tequio*, la *fagina*, la *labor*, la *mayordomia*, ont constitué des mécanismes importants de participation à la réalisation de travaux collectifs. La construction des grandes pyramides aztèques a été possible grâce à ce type d'organisation sociale. Après, des mécanismes plus modestes ont été adoptés pour la réalisation de petits travaux au bénéfice de la collectivité, l'administration publique ayant imposé progressivement sa rationalité dans les différents niveaux de gouvernement.

Il est utile de signaler qu'un aspect de l'efficacité de ce type de mécanismes de participation se doit à son caractère bénévole et religieux. Auparavant, c'est par ce mécanisme que les pyramides destinées au début au culte des dieux aztèques ont

pu être édifiées, pour servir ensuite aux festivités des saints et des divinités de la religion catholique, et c'est par extension que des travaux ont été effectués en vue du bien-être social de la communauté. Ce fait lié aux croyances religieuses a donné à ces pratiques un statut de symbole important d'identification et de devoir.

Dans la municipalité qui nous occupe, la *faena* était une forme d'organisation qui existait encore mais de façon modérée. Dans les municipalités voisines, elle était pratiquement inexistante. Cependant à Xico, avec l'arrivée d'un nouveau maire - instituteur de profession-, le rétablissement de la *faena* fut envisagé comme une stratégie de cohésion sociale et de bien-être social.

La mécanique de cette organisation fut la même dans ses principes: de caractère volontaire, avec une dynamique d'autogestion pour chaque communauté, mais fondamentalement orientée vers la réalisation de travaux en vue de l'amélioration des services publics. Le gouvernement municipal s'est donc constitué, non seulement en promoteur de l'idée et du rétablissement des traditions communales, mais aussi en administrateur des ressources en vue de réaliser des travaux moins modestes et plus ambitieux: construction de ponts et de routes, revêtement des sols, édification d'écoles et de logements; et pour les services publics: enlèvement des ordures et traitement des déchets, protection de l'environnement, entretien et agrandissement du réseau d'eau potable, entre autres.

La rétablissement de cette forme d'organisation a permis que l'espace municipal s'améliore de manière intégrale. Chaque communauté a établi ses priorités et avec l'aide apportée par le gouvernement municipal au moyen des ressources perçues, d'importants progrès furent obtenus. La qualité de la vie collective s'est sensiblement améliorée et un climat de confiance s'est établi dans le rapport gouverneurs-gouvernés⁷.

En ce qui concerne l'efficacité comme critère de gouvernement, il n'y a pas grand-chose à dire. L'application des ressources à travers le mécanisme de la *faena* a certes amélioré le rapport facteurs de production-produit, sans que le critère d'efficacité en tant que tel n'ait jamais intervenu dans le discours ni des gouverneurs ni des habitants de la communauté. En termes techniques, on pourrait même affirmer que certains travaux auraient pu être réalisés dans des temps précis et avec un rendement optimal de l'investissement, mais des critères de cet ordre n'ont jamais été les plus importants dans le cas présent.

⁷ Sur l'expérience de la gestion municipale de Xico, en détail dans: CABRERO, Enrique "La nueva gestion municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales", Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1995.

Toutefois, en raison des dimensions de cette municipalité, il était difficile de considérer des mécanismes de concession au secteur privé pour le développement de l'infrastructure et la prise en charge des services publics. Cette possibilité n'a été en tous cas nullement envisagée. A la différence des autres cas, celui-ci a la particularité de s'être concentré uniquement sur des mécanismes de participation sociale pour réaliser des travaux et gérer les services puis améliorer, en même temps, le climat de gouvernement, tout en avançant dans la solution des besoins les plus immédiats. Le critère de modernisation de l'administration, à partir d'une plus grande efficacité moyennant la participation d'entreprises privées, a été tout à fait inexistant.

LES NOUVEAUX DILEMMES ET LES VIEUX PROBLEMES.

Ces cas, exposés ici de façon très sommaire, nous permettent d'avoir une idée de la diversité de situations qu'un pays comme le Mexique traverse actuellement, par rapport aux acteurs publics, privés et sociaux, au niveau des gouvernements locaux.

Nous avons d'une part, les solutions modernisatrices avec une forte présence des entreprises privées pour assurer les services publics et une nette amélioration de l'efficacité administrative, mais en discordance parfois avec les rythmes et les préférences de la population.

Au niveau intermédiaire, nous connaissons des expériences où la participation sociale a impliqué un ralentissement de la modernisation administrative et financière ainsi que l'ajournement de certains projets, conditionnant les démarches de l'efficacité aux aspects relatifs au gouvernement.

Nous avons enfin, les expériences où le critère d'efficacité n'est nullement intervenu et où les alternatives ont visé fondamentalement à un meilleur rapport avec la société et à l'harmonie de la vie collective.

Au début de ce document, nous avons manifesté qu'il était fort difficile de développer une méthode plus efficace de gestion des programmes gouvernementaux simultanément à une méthode d'ouverture et de participation. Bien que ce genre de dilemme existe dans tout programme gouvernemental, dans un cas comme le Mexique, pays en voie de développement et de grande diversité culturelle, de telles situations acquièrent une complexité qui réduit énormément les possibilités de solution. D'autant plus que les besoins et les retards doivent être

satisfaits dans l'immédiat et le plus efficacement possible, sans perdre de vue la démarche du processus de démocratisation de la vie politique et sociale du pays.

Les possibilités de rendre compatibles ces deux processus d'efficacité et de participation dépend de plusieurs aspects. Nous ne citerons ici que ceux qui, pour comprendre le cas spécifique du Mexique, nous semblent les plus importants: la nécessité d'une consolidation institutionnelle des gouvernements locaux; le besoin de développer une nouvelle conception sur la participation des entreprises privées dans la gestion publique, et le besoin de parvenir à une "syntonie" des rythmes de modernisation de l'administration publique avec l'essence culturelle des espaces sociaux dans les différentes régions du pays.

a) Vers un modèle de gouvernements locaux solides.

A l'heure actuelle, seul 5% des ressources du budget fédéral est destiné à subvenir aux besoins de presque 2 400 gouvernements municipaux du Mexique. Ce niveau de centralisme a eu pour conséquence l'affaiblissement des gouvernements locaux, aussi bien du point de vue économique que politique et administratif, ceux-là étant dépourvus de la capacité de faire des propositions en raison de leur autonomie limitée dans la prise de décisions et de leur dépendance par rapport à la dynamique du centre et de l'étatisation du gouvernement.

Bien que les municipalités les plus importantes du pays ont réussi à améliorer leur situation grâce aux ressources provenant des impôts fonciers, elles n'en sont pas moins dépendantes pour autant. Nous savons que le niveau des ressources n'offre pas de garanties pour avoir un bon gouvernement, mais il est également vrai que sans un minimum de ressources pour subvenir aux besoins de la population, le bon fonctionnement de ce gouvernement est quasiment voué à l'échec.

L'inégale distribution des ressources par niveaux de gouvernement est un fait insoutenable au Mexique, aussi bien du point de vue du processus de modernisation économique et d'intégration aux économies nord-américaines -ce qui exige un plus grand équilibre entre les régions- que du point de vue de la démocratisation du système politique.

L'intégration économique du Mexique avec la signature de l'ALENA oblige le pays à encourager les processus de réajustement régional pour compenser les zones pauvres du sud et éviter ainsi l'approfondissement de la fragmentation de cette nation en deux scénarios économiques: le nord industrialisé en plein développement, et le sud entièrement délaissé, livré à une activité agricole précaire

et à une pauvreté extrême. Un important effort du gouvernement est indispensable pour compenser les coûts régionaux de la modernisation économique.

Il en est de même pour l'ouverture et la démocratisation du système politique qui exige un renforcement des instances locales du gouvernement, car c'est justement là que les nouveaux arrangements politiques ont lieu et que la participation de la citoyenneté se manifeste de manière plus vigoureuse.

La force d'un nouveau fédéralisme, attribuant des ressources suffisantes aux différents niveaux de gouvernement, ouvrant les espaces de décision et bénéficiant d'une infrastructure administrative solide -notamment au moyen de cadres administratifs professionnels et engagés- permettra d'avancer dans la consolidation institutionnelle des gouvernements locaux du pays. Dans le cas contraire, la tension qui prévaut déjà dans certaines régions, augmentera et des scénarios comme celui du Chiapas se reproduiront.

b) Vers une nouvelle conception de l'incorporation d'entreprises privées dans la gestion publique.

Comme nous l'avons déjà dit, la participation d'entreprises privées dans la gestion des services publics dans certaines municipalités a souvent contribué à l'amélioration de leur efficacité. Cependant, il ne s'agit pas là d'une loi naturelle s'appliquant à tous les cas. Dans la plupart des expériences, on a pu observer qu'un monopole de services était transféré des mains du gouvernement à celles d'une entreprise privée, ce qui a entraîné une baisse de la productivité due à la non-concurrence⁸.

Dans le cas des gouvernements locaux, cette situation se manifeste de façon plus aiguë de par l'incapacité administrative des municipalités d'établir des mécanismes de régulation efficaces. En fait, les expériences de concession étudiées montrent que le gouvernement municipal a perdu le contrôle sur l'information des coûts, de la couverture, de la productivité, etc... à tel point que pour obtenir des renseignements sur les services affectés, le gouvernement local se voyait obligé de les demander directement aux sociétés concessionnaires elles-mêmes. Ceci révèle que les municipalités n'ont pas développé, parallèlement à la privatisation des

⁸ Une réflexion plus approfondie sur cet aspect, analysant la situation postérieure à la privatisation d'entreprises publiques, dans: BAZDRECH, Carlos " El futuro de la privatización " Ed. Miguel Angel Porrúa, Textos para el cambio No. II, 1994, México.

services, les mécanismes de contrôle administratifs suffisants pour superviser le fonctionnement du service.

D'autre part, les administrations municipales perdent, le temps passant, la capacité de contrôle sur le service, devenant de plus en plus dépendantes de la société concessionnaire et évitant au maximum la possibilité de reprendre en charge la responsabilité directe du service. Il en résulte une double dépendance aussi bien au niveau du service à assurer qu'au niveau de son contrôle.

Ce phénomène de "déplacement" de l'entreprise privée sur les organismes des gouvernements locaux a affaibli le schéma public-privé. D'une part, les bénéficiaires en termes de productivité et d'efficacité n'ont pas toujours été les meilleurs à défaut d'un système de concurrence et de contrôle, et d'autre part, les usagers deviennent de plus en plus méfiants devant l'apparition des entreprises privées dans la scène publique, sans un contre-poids ("watch-dogs") pouvant garantir la transparence de la gestion. Et l'augmentation des tarifs dans les services ne fait qu'exacerber cette méfiance.

En ce qui concerne le rapport entre l'entreprise privée et les usagers, il s'avère nécessaire de donner une nouvelle définition à ce schéma. On a pu observer jusqu'à présent que les compagnies concessionnaires font tout leur possible pour éviter l'interaction avec la citoyenneté craignant de "politiser" une relation qui ne doit pas dépasser les limites du domaine "commercial": fournir un service et payer pour ce service. Paradoxalement, en évitant de politiser ce rapport, l'effet contraire a été obtenu. Les usagers ne pouvant accéder à un dialogue clair avec les responsables directs, font appel aux autorités municipales pour exposer leurs demandes.

Il est donc souhaitable, lors de l'établissement des contrats de concession, de prévoir obligatoirement la formation d'une commission d'usagers en contact permanent avec la direction de l'entreprise, afin de faciliter la transmission de l'information et de rompre ce cycle de méfiance. Il est assez invraisemblable que les entreprises privées évitent de se soumettre aux préférences de la clientèle et soient plus disposées à établir des accords "de haut niveau" avec les autorités gouvernementales locales.

Les processus d'incorporation des entreprises privées dans la gestion publique doivent assurer une parfaite transparence, qui va du choix de la société concessionnaire à la gestion du service, aussi bien vis-à-vis de l'administration municipale que vis-à-vis des habitants. Les entreprises désignées doivent être capables d'assumer, non seulement les bénéfices d'une concession, mais aussi les coûts politiques qui en découlent. Le système dans la production des services peut

être conçu comme un système de caractère privé, mais il est évident que son caractère public ne peut point disparaître. Un bien public, tout en étant produit par le secteur privé, reste public; cependant, l'expérience mexicaine prouve que ce fait n'a pas encore été assimilé dans sa juste dimension.

Enfin, dans cette nouvelle conception de l'incorporation des entreprises privées dans la gestion des services publics, les gouvernements municipaux devront expliquer aux usagers de quelle façon cette concession apporte des bénéfices directs, aussi bien du point de vue technique qu'administratif. Ceci afin d'éviter l'idée que la concession de services est un prétexte des gouvernements locaux pour se décharger de responsabilités; il faut faire comprendre que le but recherché est de donner une meilleure solution à l'amélioration des services.

Il est sans doute vrai que, jusqu'à présent, l'incorporation d'entreprises privées dans la gestion publique, loin de favoriser l'éthique et la transparence de l'administration, est venue alimenter les pratiques hermétiques du secteur public mexicain. Dans ce contexte, il semblerait que tant les organismes gouvernementaux que les privés ont en commun une tendance à fonctionner en coalition, s'agissant là d'un problème culturel d'exercice du pouvoir qui surgit par des processus de "mimétisme institutionnel"⁹ ou "d'isomorphisme institutionnel"¹⁰.

c) A la recherche d'un arrangement harmonieux entre les initiatives modernisatrices et les pratiques traditionnelles d'organisation sociale.

Au Mexique, comme dans bien d'autres pays, les propositions de réforme de l'administration publique et les nouveaux espaces de participation du secteur privé, ont été jusqu'à présent des stratégies conçues depuis le centre du pouvoir politique, en vue de leur application à niveau national. La diversité régionale et culturelle n'a pas été considérée dans cette réflexion et ces solutions standardisées ont voulu être imposées de manière unilatérale, obéissant aux principes de l'école administrative classique.

Ceci a évidemment provoqué des ruptures et des déséquilibres permanents, notamment dans les régions de dense composition indigène, où survivent des

⁹ Sur ce concept, voir l'étude faite sur les entreprises électroniques incorporées au service public français, réalisée par John ZYSMAN "L'industrie française entre l'Etat et le marché", Ed. Bonnel 1982, France.

¹⁰ Sur ce concept, équivalent en partie à celui de Zysman, voir: DiMaggio, P. et W. Powell "The Iron Case Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields" en: Powell & DiMaggio "The New Institutionalism in Organizational Analysis", Chicago Press, 1991.

traditions héritées qui modifient le contexte social, imposent des rythmes différents et attribuent aux buts recherchés une valeur et une signification autre.

Par exemple, il existe au Mexique des régions où la valeur symbolique de la propriété des terres est vitale, les communautés considérant que la prospérité et la permanence de leur destin sont irrémédiablement liées à la "terre mère". Ce fut d'ailleurs cet argument qui se trouve à l'origine du processus révolutionnaire de 1910 : "terre et liberté". La production agricole a été en effet très médiocre dans ces régions, puisque strictement orientée à une économie de subsistance; ceci a donné lieu à d'importantes réformes constitutionnelles en 1991 concernant la propriété des terres pour permettre l'association d'éléments privés aux propriétaires de terrains communaux. Cependant, ces mécanismes de coproduction n'ont pas eu une acceptation significative justement par le fait qu'au delà de l'efficacité et des bénéfices que cette solution pouvait apporter à la communauté, elle est en discordance avec les valeurs symboliques et les croyances des communautés.

Dans certains espaces sociaux du Mexique, l'instance municipale du gouvernement n'est d'ailleurs pas perçue comme une autorité proche et fiable; c'est plutôt la communauté elle-même qui est considérée comme le seul représentant réel des intérêts collectifs, ce qui entraîne des tensions entre les niveaux municipaux et les communautés¹¹.

L'initiative de la réforme au Mexique devra sans doute comprendre un projet d'initiatives des réformes des gouvernements, accordant des espaces de liberté pour que les différentes régions du Mexique soient en mesure d'établir leur projet de changement, avec leurs rythmes et leurs stratégies spécifiques. Les gouvernements locaux, aussi bien de l'état que municipaux, auront un rôle très important dans le processus de transition. Le point de départ de la nouvelle réforme de l'administration publique devra se faire du bas vers le haut, vu que le chemin contraire a toujours échoué dans les expériences antérieures.

À partir de ce genre de stratégies, les communautés, la citoyenneté et les organisations non gouvernementales, auront une influence plus directe sur les gouvernements locaux connaissant leur problématique et leurs traditions. La légitimité de l'Etat contemporain n'est point univoque. Elle dépend d'un ensemble de rapports, d'articulations institutionnelles, de groupes d'acteurs à expectatives diverses, chacun d'eux ayant son histoire, ses traditions et ses valeurs

¹¹ Sur la complexité des relations entre communautés indigènes et le rôle des diverses instances du gouvernement, voir le cas du Plateau Purepecha dans: CABRERO, Enrique "La nueva gestión municipal en México...", op. cit., chapitre IV.

particulières. La reconstruction de la légitimité est en raison de cela une tâche complexe qui devra s'accomplir par des rapprochements successifs, lentement, sans projet préalable et rigide. Il faut seulement établir des accords de principe orientés vers la fonctionnalité des structures de gouvernement et la cohésion sociale. Les stratégies particulières doivent être envisagées et convenues par les différents espaces régionaux.

L'incorporation du secteur privé dans la gestion publique devra, par conséquent, faire partie de ces stratégies particulières pour être plus efficace et légitime. Il faut à tout prix éviter de considérer la participation privée comme une fin en soi et comme une solution universelle.

L'opportunité et la force de la transition mexicaine dépendra, comme dans d'autres pays, d'un projet de pays provenant de l'intérieur même d'un peuple, avec ses particularités et à un moment historique précis. Les solutions administratives devront constituer uniquement de modestes mécanismes d'appui à la transition et non pas la fin en soi.

BIBLIOGRAFÍA

BARZELAY, Michael, *"Breaking through bureaucracy"*, 1992, University of California Press, États-Unis.

BAZDRESCH, Carlos, *"El futuro de la privatización"*, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1994, Mexique.

CABRERO, Enrique, *"Del administrador al gerente público"*, Ed. INAP, 1995, Mexique.

———, *"La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales"*, Ed. Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1995, Mexique.

CROZIER, Michel, *"Comment réformer l'État? Trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, État-Unis"* 1988, La Documentation Française, France.

———, *"État Moderne, État Modest. Stratégies pour un autre changement"* 1987, Editions Fayard, France.

GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo, *"Innovación financiera en gobiernos locales. El caso del municipio de Aguascalientes"*, Document de travail, CIDE, 1995, Mexique.

LAUFER, R. et A. BURLAUD, *"Management public. Gestion et légitimité"*, Ed. Dalloz, 1980, France.

OSBORNE, D. et T. GAEBLER, *"Reinventing Government"*, 1993, Penguin Books, États-Unis.

POWELL, W. et P. DIMAGGIO, *"The new institutionalism in organizational analysis"*, Chicago Press, 1991, États-Unis.

ZYSMAN, John, *"L'industrie française entre l'État et le marché"*, Ed. Bonnel, 1982, France.