

D É V E L O P P E M E N T T E R R I T O R I A L

DÉCENTRALISATION ET INFRASTRUCTURE LOCALE AU MEXIQUE

Une nouvelle politique publique
de développement



DÉCENTRALISATION
ET INFRASTRUCTURE LOCALE
AU MEXIQUE

*Une nouvelle politique publique
de développement*

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la République de Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

DECENTRALISATION AND LOCAL INFRASTRUCTURE IN MEXICO
A New Public Policy for Development

© OCDE 1998

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

**DÉCENTRALISATION ET INFRASTRUCTURES LOCALES AU
MEXIQUE : UNE NOUVELLE POLITIQUE PUBLIQUE DE
DÉVELOPPEMENT**

PRÉFACE

Ce rapport a été préparé, à la demande du Gouvernement mexicain, par la Division des affaires urbaines du Service du développement territorial de l'OCDE. Il constitue la première évaluation des politiques territoriales d'un pays Membre. Il est complété par une étude du Groupe de travail sur les politiques régionales "Développement régional et politique structurelle au Mexique", qui prolonge les recommandations de ce rapport dans le contexte du développement et des politiques régionales mexicaines.

La préparation de ce rapport a été confiée à M. Xavier Greffe, Professeur d'économie à l'Université de Paris-I, qui a été assisté par MM. Craig Kennedy, Président du *German Marshall Fund of the United States* (Washington, D.C.) et Evan Walker, ancien ministre de l'Etat de Victoria et Président de la *National Capital Planning Authority* (Canberra, Australia). Leurs travaux ont été coordonnés par M. Josef Konvitz de la Division des affaires urbaines de l'OCDE. En décembre 1995, ces trois experts, accompagnés de M. Konvitz, ont rencontré de nombreux représentants de l'administration fédérale, des Etats et des municipalités du Mexique. MM. Greffe et Konvitz ont participé à d'autres réunions en juillet 1996. Le Ministère du Développement Social (SEDESOL) et la Banque des Travaux et Services Publics (BANOBRA) ont également contribué au succès de ces voyages d'étude. Nous adressons nos vifs remerciements à toutes les personnes qui ont apporté leur concours y compris Catherine Bignon qui a préparé le texte pour la publication.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----|
| SOMMAIRE | 9 |
| INTRODUCTION..... | 15 |
| Développement régional, territoires innovants et infrastructures locales | 16 |
| 1. OÙ EN EST AUJOURD’HUI LA DÉCENTRALISATION AU MEXIQUE ?..... | 21 |
| 1.1 L’évolution du fédéralisme | 21 |
| 1.2 Les ressources financières de la décentralisation | 26 |
| 2. OÙ DÉCIDER DES INFRASTRUCTURES LOCALES ? | 37 |
| 2.1 Une perspective d’ensemble du niveau actuel en matière d’infrastructures | 38 |
| 2.2 Les compétences en matière d’infrastructures et de services locaux | 52 |
| 2.3 Quelle répartition des compétences ?..... | 74 |
| 3. EN QUOI LA DÉCENTRALISATION CONSTITUE-T-ELLE UN PROCESSUS DE DÉCISION FAVORABLE ?..... | 89 |
| 3.1 La décentralisation améliore la nature et les effets attendus des processus de décision | 89 |
| 3.2 La décentralisation améliore la réalisation et la gestion des programmes d’équipements et de services | 92 |
| 3.3 La décentralisation est source d’efficacité et de développement économique | 94 |
| 4. COMMENT GÉRER LES INFRASTRUCTURES LOCALES : LE PRINCIPE DE RESPONSABILISATION..... | 99 |
| 4.1 Les dimensions de la responsabilisation | 99 |
| 4.2. Les ressorts de la responsabilisation | 104 |
| 4.3 Les perspectives offertes par la collecte de l’épargne privée | 113 |
| 5. LES RESSOURCES HUMAINES DE LA DÉCENTRALISATION..... | 119 |

| | |
|--|------------|
| 5.1 Les fonctionnaires | 119 |
| 5.2 La participation des citoyens | 123 |
| 5.3 Le "statut" des élus locaux | 124 |
| 5.4 Conclusion | 125 |
| 6. CONSOLIDER ET ACCÉLÉRER LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION | 127 |
| 6.1 Comment aborder le processus de décentralisation au Mexique ? | 127 |
| 6.2 Comment approfondir le processus de décentralisation au Mexique ?.. | 128 |
| 6.3 Les conditions de mise en oeuvre : la nécessité de structures d'appui .. | 137 |
| CONCLUSION | 143 |
| BIBLIOGRAPHIE | 145 |

Tableaux

| | |
|--|----|
| Tableau 1. Evolution des revenus publics par niveaux de gouvernement | 22 |
| Tableau 2. Dépenses par niveaux de gouvernement | 27 |
| Tableau 3. Revenus bruts du secteur public par niveaux de gouvernement | 27 |
| Tableau 4. Répartition des ressources publiques locales par source (1991) | 29 |
| Tableau 5. Composition des impôts fédéraux (%) | 30 |
| Tableau 6. Niveau de dépenses du gouvernement en 1991 : travaux publics et développement | 30 |
| Tableau 7. Indicateurs de développement économique | 41 |
| Tableau 8. Le processus d'urbanisation | 47 |
| Tableau 9. Niveaux de satisfaction des services dans les zones urbaines | 49 |
| Tableau 10. Pourcentage de la population bénéficiant du service d'eau potable | 50 |
| Tableau 11. Pourcentage de la population bénéficiant d'un service d'égouts | 50 |
| Tableau 12. Pourcentage des municipalités qui identifient le problème financier comme le plus important à résoudre | 51 |
| Tableau 13. Niveaux d'organisation à prendre en considération | 78 |
| Tableau 14. Répartition des compétences | 79 |
| Tableau 15. La répartition des compétences par niveau | 82 |
| Tableau 16. La répartition des fonctions de planification et d'exécution | 83 |

Figures

| | |
|--|----|
| Figure 1. Redistribution des impôts par habitant et par Etat | 35 |
| Figure 2. Convergence des parts d'impôts redistribués | 36 |
| Figure 3. PIB par habitant et par Etat en 1990 | 40 |
| Figure 4. Divergence de bien-être par Etat, 1910-60 | 42 |
| Figure 5. Convergence des PIB par Etat, 1960-80 | 43 |
| Figure 6. Divergence des PIB par Etat, 1980-90..... | 44 |
| Figure 7. Taux d'illétrisme | 45 |
| Figure 8. Indice de perméabilité du commerce par Etat, 1987-92 | 46 |

SOMMAIRE

Dès le début des années quatre-vingt-dix, sous la présidence Salinas, les autorités fédérales mexicaines ont affiché des options claires en faveur de la décentralisation des fonctions gouvernementales et d'un nouveau fédéralisme en matière de partage des prélèvements publics. Des mesures avaient alors été prises en matière de décentralisation de la lutte contre la pauvreté, des soins de santé, de la gestion de l'éducation, des réseaux en matière d'eau, de routes, etc. Ce mouvement marque une nouvelle étape depuis que le président Zedillo, qui l'avait déjà mis en oeuvre dans son département lorsqu'il était antérieurement ministre de l'Education, a accédé à la présidence. A ce jour, ces mesures ont donc conduit à redéfinir certains partages de compétences au profit des Etats et des municipalités; à transférer des fonctionnaires du niveau fédéral aux niveaux Etatiques; à modifier, bien que de manière lente, les principes de répartition des ressources publiques entre les différentes composantes du fédéralisme mexicain.

Ce mouvement vers la décentralisation semble être un mouvement «acquis» dans l'hypothèse du Mexique, même s'il n'est pas achevé. Des questions à régler maintenant apparaissent encore plus importantes dans certains cas que celles qui l'ont déjà été. Cela est bien normal: la décentralisation n'a jamais été une fin en soi sinon une manière possible d'organiser la gestion des affaires publiques, pour mieux promouvoir l'engagement de tous les acteurs, partout dans le pays, sur leur avenir. Elle doit permettre une meilleure utilisation des ressources publiques et privées dans la fourniture d'infrastructures non seulement en vue de faciliter le développement économique mais aussi de réduire les inégalités. Son résultat dépend donc de la manière dont elle s'organise et, de ce fait, des objectifs précis que l'on entend réaliser. En s'inscrivant dans cette perspective tracée par le gouvernement mexicain, ce rapport a justement pour objet:

- de voir quels peuvent être les enjeux du recours à la décentralisation dans le contexte actuel de l'économie mexicaine;
- de voir alors à quelles conditions la décentralisation peut effectivement contribuer à la réalisation de ses objectifs;
- de contribuer à éclairer les débats aujourd'hui posés quant à l'adoption possible de nouveaux outils de décentralisation.

Les bénéfices attendus de l’immersion de l’économie mexicaine dans l’économie globale sont significatifs et le Mexique en a déjà concrétisés certains.

Mais, instrument de pilotage central de cette insertion, les politiques macro-économiques ne catalyseront ces effets attendus au bénéfice de l’économie mexicaine que si ses territoires sont productifs et deviennent compétitifs au niveau mondial. Faute de réseaux d’infrastructure cohérents et modernes, faute de services pertinents aux entreprises comme aux ménages correctement répartis sur l’ensemble du territoire, et faute de se prévenir contre l’accumulation de déséquilibres qui pèseront ultérieurement sur les budgets publics et la compétitivité de l’économie, les villes et les autres territoires la mexicaine seront insusceptibles d’accueillir ou de faire émerger de nouvelles activités. Une participation publique plus large dans un système politique pluraliste accompagnée de méthodes de responsabilisation financière sont indispensables à la sélection et à l’achèvement des meilleurs projets. En reconnaissant cette dimension, on dépasse la vision la plus traditionnelle de la décentralisation qui la réduit justement à de simples enjeux de répartition des compétences et des ressources: on souligne par contre que la capacité de mieux prendre en considération des bénéfices et des coûts aux différents niveaux de l’organisation économique et sociale et donc de mieux responsabiliser les agents de décision déterminent la qualité de la décentralisation mise en oeuvre .

Même s’il peut aussi exister des raisons d’être politiques ou sociales pour justifier cette décentralisation, ce rapport privilégie donc cette dimension économique de la décentralisation et c’est donc sous cet angle que les différentes questions seront prioritairement examinées.

Deux attitudes dominent le débat actuel sur la décentralisation au Mexique :

- Au Mexique (comme ailleurs) trop d’acteurs ramènent la décentralisation à une simple redistribution des compétences et des ressources fiscales, faute d’une vision économique précise de ses enjeux stratégiques comme de ses coûts. Trop peu d’acteurs encore perçoivent la décentralisation comme le moyen de responsabiliser l’ensemble des acteurs de la société, ce qui implique d’autres manières de travailler et de se coordonner, au niveau local comme au niveau central.
En procédant de cette manière, on ramène la décentralisation à un jeu à somme nulle, voire négative compte tenu des coûts

occasionnés par ces redistributions de compétences et de ressources, alors qu'elle devrait être un jeu à somme positive. Mais surtout, on risque de marginaliser le véritable enjeu de la décentralisation: responsabiliser les acteurs pour assurer de meilleures allocations des ressources.

- La mise en oeuvre de la décentralisation au Mexique est souvent abordée de la manière suivante: vaut-il mieux commencer par répartir des compétences puis des ressources, ou l'inverse ? Dans le premier cas, la mise en oeuvre de la décentralisation ne peut qu'être retardée, certaines entités apparaissant logiquement incapables d'assumer d'emblée de nouvelles compétences. Dans le second cas, on s'interroge plutôt sur les risques financiers qu'une telle réforme fait peser sur le redressement financier du pays, ce qui là encore risque de retarder la mise en oeuvre de la décentralisation. La vraie question est comment la responsabilité du gouvernement peut être renforcée en même temps que la dépense est décentralisée.

La première étape de ce rapport a donc été de clarifier les effets possibles de la décentralisation pour permettre une politique d'infrastructures et de services locaux garantissant la productivité des territoires et tendant à réduire les écarts sociaux. Cela supposait un examen de l'Etat de ces infrastructures et services mettant en évidence celles de leurs difficultés liées à des désajustements dans leurs processus de prise de décision ou de responsabilisation des agents concernés, notamment les bénéficiaires et les décideurs.

Il a alors été possible de montrer que dans le cas du Mexique l'intérêt de la décentralisation était de mieux responsabiliser tous les agents de l'économie mexicaine dans la mise en oeuvre de ces infrastructures et services, tant du point de vue des besoins locaux que de ceux du Pays pris dans son ensemble. Cette meilleure responsabilisation des acteurs associant des dimensions politiques, financières et économiques, ces différents aspects sont pris en considération et donnent lieu à chaque fois à des diagnostics :

- l'examen de la dimension politique débouche sur la mise en évidence des problèmes de répartition et de coordination des compétences comme de durée de mandats ;

- l'examen de la dimension financière met autant en évidence les problèmes de répartition discutable du produit des impôts que la faiblesse de la fixation ou de la mauvaise récupération des prix d'usage des services collectifs ;
- l'examen de la dimension économique met en évidence l'inadaptation des fonctions de production choisies et la mauvaise qualité des ajustement temporels.

Mais de manière plus générale, on relève que la gestion des ressources humaines n'a pas toujours fait l'objet des investissements requis pour améliorer cette responsabilisation, tant du point de vue de l'exercice des responsabilités administratives que politiques.

Plusieurs hypothèses de travail sont alors proposées :

- Le rythme de cette décentralisation peut ne pas être uniforme compte tenu de la disparité des entités territoriales : Etats et municipalités, disparités en termes de taille, de problèmes et surtout de capacités d'action, puisqu'il s'agit bien ici de responsabilisation.
- Pour tenir compte de l'inégalité de «capacité» objective des Etats et municipalités, il convient de mettre en oeuvre la décentralisation à l'aide de conventions de décentralisation entre les Etats et le gouvernement fédéral, le cas échéant entre une municipalité, l'Etat correspondant et le gouvernement fédéral. Les conventions devraient bientôt être adoptées dans les Etats où les conditions minimales de contrôle financier et des ressources humaines sont remplies. Le principe de ces convention serait d'avancer dans une nouvelle répartition des compétences et des ressources au profit des entités en fonction de la capacité des acteurs décentralisés à assumer la responsabilité effective de leurs actes vis-à-vis des populations locales comme des autorités fédérales et des institutions financières.
- Pour tenir compte de la nécessité de mieux responsabiliser les acteurs, il convient de globaliser des crédits fédéraux versés aux autorités décentralisées là où ces crédits arrivent de manière segmentée et pré-affectée et de prévoir un ordonnancement et une présentation différente du budget fédéral dans le temps pour que

les autorités décentralisées puissent préparer leurs budgets respectifs en temps voulu et sur la base d'une meilleure information. Il conviendrait enfin dans certains cas d'examiner les possibilités d'allongement des mandats dans le temps, leur brièveté empêchant autant la mise en oeuvre correcte des décisions que la responsabilisation des décideurs. Le partenariat des populations locales et des entreprises aidera les autorités à définir des programmes d'infrastructures axés sur le moyen terme.

- Contrairement à des débats intervenant souvent en matière de décentralisation, il ne semble pas que la répartition des compétences doive faire l'objet de modifications sensibles. La Constitution reconnaît déjà d'importantes compétences aux Etats comme aux municipalités quant à la gestion de leurs réseaux ou services locaux, ce qui laisse par contre ouverte la question de leur bonne gestion. Les modifications à envisager sont donc limitées et relèvent plus de l'ajustement que de variations sensibles.

Par contre, il apparaîtrait souhaitable que la Fédération développe une fonction d'évaluation et de suivi des initiatives locales compte tenu de leur multiplication dans des contextes très variables.

- Dans le même esprit que précédemment, il ne semble pas qu'une modification sensible de la répartition de impôts soit nécessaire, sinon sa stabilisation pour assurer des anticipations stables et de meilleures capacités de décision. Ce mouvement est en fait en cours au Mexique depuis plusieurs années, et les ajustements à envisager porteraient sur le poids relatif de critères envisagés plutôt que sur leur changement de nature.

Par contre, et pour prendre en considération les différences de richesses et d'équipement très importantes entre les différentes collectivités territoriales, il apparaîtrait pertinent d'envisager la mise en place d'un fonds de développement régional solidaire, géré par l'ensemble des partenaires de la décentralisation et mobilisable pour des projets d'investissement, moyennant une contribution de base variable selon le niveau de richesse de l'Etat ou/et de la municipalité concernée.

- Enfin, il est indispensable de mettre en oeuvre une politique de qualification des ressources humaines pour renforcer les capacités d'action des collectivités publiques, ce qui renvoie à une série d'hypothèses de travail en matière de formation, de rémunération et de gestion des carrières.

INTRODUCTION

De par son insertion dans l'économie globale, le Mexique est dans une meilleure situation pour mettre en valeur ses ressources et faire progresser le niveau de vie de ses citoyens. Ceci implique un certain nombre de réformes de type macro ou micro-économiques aujourd'hui en cours, même si les aléas des marchés financiers internationaux rendent ces efforts souvent difficiles et leurs résultats longs à se matérialiser. Mais ceci implique aussi que le Mexique puisse faire valoir l'originalité de ses ressources et de ses territoires, ce qui renvoie à des perspectives de transformation plus profondes et plus lentes. Quels en sont ici les éléments ?

- Pour pouvoir bénéficier pleinement de l'ouverture internationale, les territoires de l'économie mexicaine doivent être innovants, c'est-à-dire permettre à ses agents d'entreprendre des projets de développement susceptibles d'être valorisés dans le cadre d'une économie globale.
- Pour que ces territoires soient innovants, leur armature, en termes d'infrastructures locales, doit être cohérente et efficiente.
- Pour que ces infrastructures soient réunies, il convient de les décider et de les gérer de manière beaucoup plus décentralisée que cela n'a été le cas dans le passé.
- Une telle mutation ne peut être reculée au titre des difficultés aujourd'hui rencontrées par l'économie mexicaine tant cette décentralisation de la gestion des infrastructures peut, au contraire, favoriser une meilleure adaptation de l'économie nationale aux perspectives offertes par l'économie globale.

Développement régional, territoires innovants et infrastructures locales

Pour que l'économie mexicaine puisse bénéficier de sa insertion dans l'économie mondiale, elle doit pouvoir mettre en valeur ses ressources naturelles et humaines dans le cadre de projets de développement productifs. Cette productivité de l'économie mexicaine renvoie à de très nombreux facteurs tels que : conditions macro-économiques d'ensemble (contrôle de l'inflation, stabilisation des changes, contrôle de l'endettement, etc.), meilleure organisation des marchés, existence d'une épargne intérieure correctement drainée vers les projets productifs, etc.

Mais en regardant au-delà de la perspective de la croissance à court terme pour se situer délibérément dans celle du développement à long terme, il convient que cette économie puisse sécréter, de manière continue, de nouveaux projets de mise en valeur de ses ressources. Or, dans une économie globale où la variété croissante des produits et des services est devenue une loi, il est essentiel que les agents puissent trouver, dans leur environnement, les conditions mettant en valeur leurs ressources et leurs atouts. Les différents territoires qui constituent les soubassements de l'économie mexicaine -- région, Etats, municipalités -- doivent donc offrir ces ressources permettant aux agents de mettre au point et réaliser leurs projets.

Le développement régional ne doit donc pas seulement être considéré ici "de manière basse", c'est-à-dire comme permettant d'égaliser les conditions entre les différentes parties du territoire mexicain et d'éviter ainsi les coûts démographiques, financiers et sociaux de l'inégalité entre les différents Etats ou régions. Il doit aussi être considéré "de manière haute", comme le moyen de créer les conditions d'une meilleure productivité en chaque point du territoire mexicain.

Ce faisant, on viendra à bout d'un dilemme traditionnel de l'économie mexicaine. Chaque fois que cette économie s'est ouverte aux lois du marché pour développer sa production, elle a eu à assumer des tensions ou des déséquilibres sociaux graves. L'Etat fédéral y a donc été régulièrement obligé de développer de nombreux instruments de correction des inégalités ou des inadéquations de manière toujours curative, souvent coûteuse et peu efficace. Ainsi le thème du développement régional est-il vécu traditionnellement au Mexique sur le mode du rattrapage ou d'un effort social visant à assumer un développement inégal. Le dernier exemple en date -- et pas l'un des moins réussi -- est celui du *libéralisme social* du Président Salinas où il convenait à la fois d'accélérer l'insertion de l'économie mexicaine dans

l'économie mondiale et de corriger les effets négatifs de cette ouverture sur certains groupes ou Etats, à l'aide d'un important programme de lutte contre la pauvreté.

Mais en s'attachant à stimuler le développement régional, c'est-à-dire en rendant les différents territoires innovants, on peut espérer lier le progrès économique et social et utiliser ainsi les fonds publics de manière plus efficace.

Or, pour qu'un territoire soit aujourd'hui innovant au Mexique il convient qu'il puisse mobiliser des ressources de qualité dans le cadre des réseaux qui permettent d'accéder à l'économie globale et d'y trouver la sanction positive de leurs projets de développement. Cela renvoie :

- à l'existence d'un milieu innovant, ou susceptible d'accueillir les ressources humaines ou matérielles présentant les qualités voulues ;
- à l'existence de réseaux de communication qui permettent d'être à l'écoute des transformations ou des innovations en cours et qui informent de ces innovations.

A travers cela, on reconnaîtra d'un côté, les ressources en qualification, en santé en qualité de l'environnement, etc. et de l'autre côté, les réseaux nécessaires en termes de transports, d'énergie et d'information. Il est difficile d'aller trop loin dans la typologie de ces services ou de ces infrastructures : ce qui apparaît comme condition de mise en valeur pour un territoire donné ne le sera pas nécessairement pour un autre territoire. En outre, ces listes doivent évoluer dans le temps : aujourd'hui des parcs d'entreprises ou des lieux d'incubation des projets d'activités nouvelles constituent des éléments aussi importants que des organismes de formation professionnelle ou des routes. Mais une chose est sûre : il n'y a pas ici à faire de différences entre des infrastructures économiques, tels les réseaux de transports, et des infrastructures sociales, tels les équipements hospitaliers ou les réseaux d'eau potable. Toutes ces infrastructures convergent pour faire, d'un territoire donné, un territoire potentiellement innovant.

Tout en reconnaissant donc les excès des typologies, on relèvera un certain consensus entre les Etats et municipalités pour avancer certaines infrastructures comme essentielles :

- eau : traitement, approvisionnement, évacuation et traitement ;

- électricité, à usage industriel ou domestique ;
- évacuation des déchets solides et liquides, et traitement ;
- voirie (éclairage, nettoyage) ;
- voies de communication (routes, chemins de fer, voies aériennes et maritimes) ;
- réseaux de transports urbains ;
- organismes d'éducation et de formation ;
- organismes de santé ;
- organismes de protection de l'environnement ;
- logements et équipements correspondants ;
- lieux d'activités civiques, culturelles et sportives ;
- marchés et abattoirs ;
- jardins publics ;
- cimetières ;
- parcs ou zones d'entreprise et centres d'incubation.

Une dernière question mérite ici d'être posée : convient-il de s'intéresser aux seules infrastructures ou également aux services produits et gérés, une fois ces infrastructures réalisées ? Trois raisons concourent à adopter la seconde position :

1. Il est illogique de mettre en place des infrastructures souvent coûteuses si les services attendus ne sont pas garantis.
2. La notion de territoire innovant renvoie à l'existence de services autant qu'à celle des infrastructures qui les sous-tendent. C'est la qualité des services rendus, par exemple en termes de qualification de la main-d'oeuvre ou de disponibilités foncières, qui déterminera le caractère innovant d'un territoire ?

3. Dans la situation de l'économie mexicaine, les conditions dans lesquelles on réunira les financements requis pour édifier une infrastructure dépendront des ressources que les services conséquents permettront de drainer : les investissements en eau potable dépendent aujourd'hui de la possibilité de faire payer les services alors offerts.

La décentralisation n'est pas le seul remède, mais elle peut être le plus viable. Afin de progresser vers une méthode plus efficace dans la fourniture d'infrastructures locales, les Mexicains peuvent vouloir innover aux niveaux local et fédéral, ainsi qu'à celui des Etats. La décentralisation n'est pas une solution imposée de l'extérieur, mais doit être recherchée à l'intérieur du Mexique.

1. OÙ EN EST AUJOURD'HUI LA DÉCENTRALISATION AU MEXIQUE ?

Pour répondre à cette question, il convient, en premier lieu, de faire une remarque terminologique, deux termes étant fréquemment utilisés dans ces débats : nouveau fédéralisme et décentralisation. Si le débat sur la décentralisation est relativement récent, celui sur le fédéralisme est au coeur de l'histoire du Mexique. En général, le fédéralisme renvoie non seulement au système constitutionnel, mais au partage de responsabilités et de ressources fiscales entre l'Etat fédéral et les différents Etats. La décentralisation apparaît comme une politique de modification des compétences et des transferts entre les différents niveaux de gouvernement : Fédération, Etats et municipalités. C'est pour cela que le débat sur le partage des impôts est relativement disjoint de celui sur la répartition des dépenses publiques.

1.1 L'évolution du fédéralisme

Au départ, le principe du fédéralisme a été adopté, en grande partie, pour contrôler les tendances centrifuges de certaines parties du territoire mexicain et en référence, bien entendu, à ce qui se passait dans l'Etat voisin. Ce fédéralisme était très fort, et on a ainsi vu au XIX^e siècle, des Etats non seulement lever leur propre système d'imposition, mais également émettre leur propre monnaie (*Zacatécas*). C'était le temps où les Etats étaient forts et le gouvernement fédéral pauvre. Avec la révolution mexicaine, les compétences et le pouvoir fiscal de la Fédération furent renforcés, mais sans changer sensiblement le compromis de fond qui prévalait depuis ses débuts : le fédéralisme était un pacte passé entre les différents Etats au sein du Congrès. Aussi les années vingt virent-elles encore prévaloir un âge d'or des *caudillos*.

Après les années trente, au terme d'une période complexe qualifiée d'âge d'or des *caudillos*, les choses allaient sensiblement se modifier. La création du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) conduisit non seulement à concentrer la compétition politique au sein d'un parti, mais à définir -- ou même imposer -- une plus grande cohérence entre les différents niveaux

d'administration, fédérale, étatique et municipale. La gestion du Président Cardenas fit ainsi de l'Etat fédéral un important levier de modernisation du pays et modifia d'autant les rapports de force entre le centre et les Etats.

Cette tendance au renforcement du pouvoir central fut appuyée par la politique de substitution d'importation, mise en oeuvre au cours des années quarante et cinquante. Cette politique impliquait des investissements publics lourds et une lutte contre les inégalités régionales, ce qui, dans un cas comme dans l'autre, renforçait le pouvoir fiscal de l'Etat fédéral. On en arriva peu à peu à une situation où la Fédération était "riche" et les Etats "pauvres". Le tableau 1, qui définit le montant des ressources par niveau d'administration (sur le contenu duquel nous reviendrons plus bas), donne une première approximation de cette situation financière.

Tableau 1. Evolution des revenus publics par niveaux de gouvernement

| Année | Fédération | Etats | Municipalités |
|-------|------------|-------|---------------|
| 1900 | 63 | 24.1 | 12.9 |
| 1923 | 72.6 | 14.5 | 12.9 |
| 1930 | 68.7 | 22.9 | 8.4 |
| 1940 | 71.4 | 23.3 | 5.3 |
| 1950 | 78.3 | 18.4 | 3.3 |
| 1960 | 78.6 | 18.6 | 2.8 |
| 1970 | 86.4 | 12.0 | 1.6 |
| 1980 | 89.4 | 9.4 | 1.1 |
| 1991 | 81.1 | 15.5 | 3.4 |
| 1992 | 73.6 | 21.9 | 4.5 |

Source: Diaz Cayeros (1995), *Desarrolló económico e Inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*. Fundación Friedrich Naumann en México y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

1.1.1 L'évolution de la décentralisation

C'est dans ce contexte qu'apparaissent les débats sur le nouveau fédéralisme et la décentralisation, débats d'autant plus intenses que les principaux partis politiques (PRI, PAN et PRD) en assument les valeurs et

l'inscrivent dans leurs plates-formes respectives. A ces débats correspondent, en outre, un certain nombre de mesures dont les interprétations peuvent diverger. Relevons-en quelques-unes :

- A partir de 1989, le Programme national de solidarité est mis en oeuvre au niveau central. Il n'est pas décentralisé, mais fortement déconcentré au niveau local. Il s'efforce d'opérer le choix des projets en rapport avec les demandes populaires, sur la base de la consultation des différents acteurs locaux, ce qui prend des manifestations variées : création de conseils de développement municipal qui élargissent sensiblement la base des conseils municipaux traditionnels (*cabildo*) ; mise en place de conventions locales de solidarité qui permettent de mettre en phase les efforts de l'Etat et de la Fédération ; mise en place de programmes faisant appel au secteur privé pour satisfaire les besoins urbains locaux, tel le Programme des 100 villes ; mise en place de fonds municipaux qui permettent, notamment dans le cadre des programmes d'appui aux populations indigènes, de commencer à globaliser les ressources au niveau municipal et de flexibiliser leur fonctionnement ; etc. Intégration, focalisation, coresponsabilité, participation deviennent ainsi les maîtres-mots d'une politique qui se veut déconcentrée et qui tente aujourd'hui de passer au stade de la décentralisation (réforme du chapitre XXVI du budget fédéral).
- Au cours de la même période, le Programme de développement intégral de la famille, qui existait depuis 1938 pour aider les enfants de moins de cinq ans, les enfants victimes d'abus ou de handicaps et les mères enceintes, décentralise réellement ses dispositifs au point d'apparaître comme un « système » composé de 31 DIF au niveau des Etats et près de 2 000 au niveau des municipalités. Là encore, le principe de la consultation populaire est fortement mis en avant, l'intérêt de la décentralisation étant non seulement d'adapter les solutions possibles à la nature des problèmes locaux, mais surtout de les mettre en oeuvre avec ces mêmes populations et, quelquefois même, avec leur aide matérielle.

- Dans la période plus récente, les ministères engagent des programmes de décentralisation. C'est notamment le cas pour celui de l'Éducation où un transfert quasi-total des personnels vers les États est organisé, et celui de la Santé où commencent des transferts de compétences et de personnels. D'autres ministères envisagent ou mettent aussi en oeuvre des schémas de décentralisation, soit en ouvrant de nouvelles compétences aux États et aux municipalités, soit en passant des accords avec eux dans le cadre des nouvelles compétences ainsi retenues.
- On relèvera enfin, dans le cadre de la préparation du Budget 1996, des éléments importants en faveur de la décentralisation :
 - la décentralisation effective, en 1996, de plus des 2/3 du chapitre 26 sur la pauvreté ;
 - la suppression, fin 1995, dans la Loi de coordination fiscale de 1996, de la possibilité pour les États et les municipalités d'utiliser les participations qui leur sont versées par la Fédération pour garantir leurs emprunts auprès des banques commerciales et de développement ;
 - la progression, tout au long du premier semestre 1996, des méthodes d'homogénéisation des comportements en matière de comptabilité publique, grâce à l'action énergique du secrétariat au Budget ;
 - l'évolution même des données budgétaires qui témoignent d'une plus grande attention aux besoins financiers des États et des municipalités, même si cela est jugé insuffisant par ces derniers.

En juin 1996, la Commission interministérielle de développement social a d'ailleurs publié un document résumant l'état de la mise en oeuvre de la décentralisation dans les différents ministères sociaux. Il est intéressant d'y constater les faits suivants :

- trois des six ministères concernés ont passé de nombreux accords avec les entités fédérales ;
- 48 millions de dollars EU ont été décentralisés ;

- des formules « objectives » de partage des fonds entre les différents Etats ont été développées par les ministères, beaucoup moins entre les différentes municipalités ;
- des essais d'évaluation sont mis en oeuvre, en général à partir d'indicateurs d'objectifs.

La Loi de coordination fiscale peut être considérée comme un progrès par rapport à la situation antérieure. Les observations qui vont suivre doivent donc être envisagées dans ce contexte.

Une chose est, en effet, de constater des essais de décentralisation souvent réussis, une autre est d'y voir une politique cohérente.

- Il n'existe pas de politique vraiment coordonnée de la décentralisation au niveau central. Bien qu'il existe une Commission interministérielle de développement social depuis un an, on relève une grande difficulté à coordonner les politiques des différents ministères en matière de décentralisation. Chaque ministère a lancé ses propres mesures sans coordination préalable systématique avec les autres. Puisque les transferts initiaux de responsabilités ou de personnels n'ont pas été coordonnés avec une répartition nouvelle des ressources et une redéfinition du cadre l'égal, de fortes tensions se sont manifestées et les Etats et municipalités manquent de souplesse dont ils ont particulièrement besoin.
- Au mieux la décentralisation est vue comme une nouvelle répartition des charges ou des compétences, en réponse à des demandes politiques traditionnelles. Elle est considérée comme une fin politique en soi et non pas comme un levier à l'aide duquel on pourra atteindre des résultats économiques comme un moyen de créer plus d'emplois et d'activités au niveau local est exceptionnellement envisagée.

- Les solutions aux questions financières n’avancent toujours pas à la vitesse souhaitable. Non seulement il existe des contentieux en matière de répartition des dépenses, mais le débat sur la répartition du produit des impôts (*les participaciones*) reste en suspens.
- Les efforts de mobilisation des populations locales sont incontestables et traduisent des changements profonds dans le fonctionnement du système de gestion des dépenses publiques. Mais les bénéfices escomptés ne se matérialisent pas toujours ; un excès de normativité conduit à donner souvent le dernier mot au centre sans raisons claires sinon valables ; certaines consultations n’empêchent pas des critères politiques de prévaloir au niveau de la décision finale.
- De manière plus générale, la décentralisation ne s’est pas accompagnée d’une clarification des responsabilités, condition minimale pour son fonctionnement. Faute de disposer de systèmes d’informations budgétaires précis, la clarification de responsabilités (*accountability*) est impossible, ce qui renvoie à des échanges de type politique plutôt qu’à des évaluations relativement objectives.

1.2 Les ressources financières de la décentralisation

Pour que les autorités locales :

- soient responsables,
- apportent les meilleures réponses aux besoins locaux,
- et exercent des effets de levier sur le développement,

elles doivent disposer de véritables marges de manoeuvre financières.

Il s’agit donc là autant d’un problème de quantité de fonds disponibles que de marges de latitude dans leur utilisation, deux conditions qui ne semblent pas être réunies aujourd’hui dans le système mexicain :

- Les fonds publics dont elles disposent ne sont pas suffisants. Alors que dans un grand nombre d’Etats fédéraux le montant des

dépenses de l'Etat central ne dépasse pas les 50 à 60 pour cent des dépenses publiques totales, ce montant s'élève, au Mexique, à près de 80 pour cent, ce qui traduit véritablement une structure des plus centralisées (tableau 2). Si l'on considère les revenus des collectivités publiques par rapport au PNB (tableau 3), on est en présence d'un déséquilibre comparable, là encore en rupture avec les indices des pays décentralisés.

- L'accès à l'épargne privée, lui aussi, est difficile et assorti à ce jour de règles de gestion qui se retournent contre les intérêts à long terme de ces mêmes collectivités publiques.

Tableau 2. Dépenses par niveaux de gouvernement

(milliards de N\$, 1991)

| | Valeurs absolues (%) | |
|------------------------------|-------------------------|-------|
| Gouvernement fédéral (total) | 224.1 | 80.40 |
| Etats | 34.7 | 12.45 |
| Municipalités | 10.3 | 3.69 |
| District fédéral | 9.6 | 3.44 |

Source: Data INEGI (1994), Poder Ejecutivo Federal (1994), Connolly (1995, p.30).

Tableau 3. Revenus bruts du secteur public par niveaux de gouvernement (%)

| | 1971 | 1980 | 1986 | 1993 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Gouvernement fédéral (total) | 24.14 | 37.90 | 49.27 | 36.22 |
| Etats | 2.34 | 3.50 | 3.87 | 4.01* |
| Municipalités | 0.51 | 0.28 | 0.86 | 1.50* |
| District fédéral | 0.99 | 0.28 | 1.26 | 1.36 |

Source: PIB, Anexos informes presidenciales, INEGI, SPP (1992, 1994 p.38).

Les ressources publiques peuvent provenir de trois sources :

- du montant des impôts perçus par les Etats ou les municipalités à leur profit ;
- des transferts que leur verse la Fédération sur la base des impôts contrôlés par cette dernière (même lorsqu'il s'agit d'impôts recouverts par les Etats au profit de la Fédération) ;
- des crédits budgétaires ouverts au titre des différents ministères au profit de collectivités locales.

Or, ces trois sources posent aujourd'hui de grands problèmes, d'où un mécontentement assez général des Etats comme des municipalités.

Le montant des impôts directement perçus par les collectivités publiques.

Il convient de résumer brièvement les principes fiscaux du fédéralisme au Mexique :

- la même assiette peut servir à la fois pour la Fédération et les Etats ;
- les Etats sont conduits à collecter les impôts pour la Fédération comme pour eux-mêmes ;
- sur le montant d'un grand nombre d'impôts prélevés (impôts dits récupérables), la Fédération en reverse une partie aux Etats en fonction d'une formule dite "de répartition fiscale" (*Ley de coordinacion fiscal*).

Le montant des ressources propres des collectivités locales, celles qui ne transitent pas par le gouvernement fédéral pour y faire l'objet d'une redistribution au profit des Etats ou des municipalités, est très faible. Cela a trois conséquences :

1. Les Etats et les municipalités disposent d'une autonomie financière des plus réduites.
2. Les Etats comme les municipalités ne pourront guère compenser ou même gérer les à-coups des subventions fédérales, notamment en situation de crise macro-économique. Par contre, il n'en ira pas

du tout de même au niveau fédéral puisque les ressources fédérales offrent une répartition beaucoup plus équilibrée permettant des ajustements en cas de coup dur :

3. Les Etats et les municipalités peuvent difficilement assumer leur rôle naturel d'investisseur dans les infrastructures locales, faute d'une plus grande malléabilité budgétaire. Le pourcentage des Etats dans le budget des Travaux Publics n'est que de 14.8 pour cent et celui des municipalités de 5.2 pour cent, ce qui va à l'encontre d'une décentralisation bien comprise et bien aménagée (tableau 6). Cette centralisation explicite des marchés publics conduit à privilégier les entreprises les plus importantes et à se priver des effets de levier qu'une plus grande variété de donneurs d'ordre entraînerait au niveau local.

La Fédération bénéficie de cinq grands types de rentrées : la TVA, l'impôt sur le revenu (le plus important), l'impôt sur l'essence, l'impôt sur les produits et services et à un niveau moindre l'impôt sur les importations. En outre, cette répartition a plutôt eu tendance à se rééquilibrer, ce qui est là encore très favorable (tableau 4).

Tableau 4. Répartition des ressources publiques locales par source (1991)

| Revenus | Etats | Municipalités | District fédéral |
|--------------------------------|-------|---------------|------------------|
| % des impôts fédéraux | 59.1 | 47.1 | 49.7 |
| Impôts locaux | 3.3 | 17.6 | 26.1 |
| Prix des services | 3.0 | 8.0 | 10.0 |
| Dettes publiques | 12.4 | 5.2 | 1.3 |
| Autres (amendes, profits etc.) | 22.2 | 22.1 | 12.9 |

Source: States and municipalities: INEGI (1992, p.50; 1994, p.18)

Le montant des ressources fiscales propres des Etats est de l'ordre de 3.3 pour cent, ce qui est extrêmement faible, alors qu'il est déjà de 17.6 pour cent pour les municipalités, avec d'ailleurs, dans ce dernier cas, une très grande variabilité autour de la moyenne (tableau 5).

Tableau 5. Composition des impôts fédéraux(%)

| Impôts | 1980 | 1992 |
|--------------------------------|------|------|
| Taxe et valeur ajoutée | 16 | 18 |
| Impôt sur le revenu | 36 | 32 |
| Impôt sur le pétrole | 23 | 18 |
| Impôt sur produits et services | 6 | 10 |
| Impôts sur les importations | 7 | 7 |
| Autres | 12 | 15 |

Source: Government Reports, 1981 and 1993.

Tableau 6. Niveau de dépenses du gouvernement en 1991 : travaux publics et développement

| | valeurs absolues | |
|---------------------------------|------------------|------|
| | % | |
| Gouvernement fédéral | 16.4 | 32.8 |
| Entreprises publiques fédérales | 21.1 | 42.2 |
| Etats | 7.4 | 14.8 |
| Municipalités | 2.6 | 5.2 |
| District fédéral | 2.5 | 5.0 |

Source: Data INEGI (1994), Poder Ejecutivo federal (1994), Connolly (1995, p.30)

Pour les Etats, ce très faible montant des impôts provient de taxes sur les spectacles ou les voitures anciennes, quelques-uns d'entre-eux y ayant ajouté des impôts sur les salaires ou la fréquentation des hôtels. Mais il faut dire toute de suite ici que la Constitution les empêche de mettre en place toute taxe qui porterait atteinte à la liberté de circulation des biens ou des marchandises entre les Etats et, qu'une fois ce premier obstacle surmonté, bien des Etats constatent que les coûts de prélèvement sont supérieurs aux bénéfices que l'on peut en attendre ! Mais à cela un certain nombre de représentants des administrations centrales opposent qu'il s'agit surtout d'un problème de courage politique de la part d'élus locaux qui rechignent à lever des impôts !

Pour les municipalités, la situation est relativement meilleure puisqu'elles perçoivent l'impôt sur la propriété (*predial*) d'ailleurs prélevé par les Etats en leur faveur. Bien entendu, on pourrait en relever le taux, mais il semble qu'aujourd'hui, on obtiendrait de bien meilleurs résultats en relevant le prix des services rendus, ce qui implique, en tout état de cause, des transformations économiques, financières et psychologiques qui ne sont pas terminées.

Toujours est-il que cette faiblesse a un autre effet. Si l'on met à part les ressources en provenance de la Fédération, les Etats n'ont pratiquement plus aucune marge de manoeuvre pour corriger les variations des premières (18 pour cent de ressources susceptibles peuvent être utilisées pour tenter de compenser les effets qui portent sur 60 pour cent), et les municipalités un peu plus (30 pour cent contre 50 pour cent).

Cette allocation des recettes fiscales pourrait-elle être modifiée pour augmenter les marges d'autonomie et de manoeuvre des collectivités locales, et notamment des Etats, puisque ce sont eux qui se retrouvent aujourd'hui dans la situation la plus difficile ?

Un débat est aujourd'hui ouvert qui porte sur six sources possibles d'augmentation. Il a en effet été exclu par la Fédération, dès le début de ces discussions, que les trois principaux impôts prélevés au profit de la Fédération : la taxe à la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur l'essence et l'impôt sur le revenu, puissent aujourd'hui faire l'objet d'un partage, en termes de points ou de taux, au profit des Etats. On doit relever que ce sont pourtant des solutions de ce type qui auraient les effets financiers les plus favorables pour les Etats :

- La première formule consisterait à mettre en place un *impôt sur les biens mobiliers*, en faveur des municipalités.
- La seconde formule consisterait à mettre en place un *impôt sur les automobiles neuves* : les Etats sont réticents vis-à-vis d'une formule qui serait loin d'être neutre entre eux. En effet, dans la mesure où l'impôt serait incorporé dans le prix de vente, certains Etats où ces voitures sont produites, montées ou importées en profiteraient très probablement bien plus que les autres.

- La troisième formule résiderait dans une *surtaxe sur la production et les services*, en sus de la taxe déjà perçue au profit de la Fédération. On échapperait alors au principe de coordination fiscale, mais cette fois-ci la Fédération est réservée.
- La quatrième formule résiderait dans un *impôt sur les hôtels et les restaurants* (il existe déjà dans certains Etats). Mais il faudrait alors exonérer de la TVA ceux qui le paient, ce qui se retourne contre les intérêts de la Fédération.
- La cinquième repose dans une *surtaxe sur l'essence*, en sus de la taxe déjà perçue au profit de la Fédération. Cette formule serait très pertinente pour obtenir des ressources fiscales pour les Etats : une estimation montre en effet qu'une surtaxe de deux centavos par litre au profit des Etats aurait le même produit qu'une augmentation de 100 pour cent du litre d'essence et du montant des recettes fiscales alors induites, via la coordination fiscale, pour les Etats dans le système actuel ! Mais on relève, ici, une certaine timidité, outre que cet aménagement supposerait une révision constitutionnelle.
- Le sixième élément résiderait dans un *nouvel impôt sur la location des automobiles*. Mais cet impôt "proposé" par le gouvernement fédéral risque d'inciter les Etats à se livrer à des opérations de *dumpings*, ce qui ne manquerait pas, à terme, de réduire très sensiblement le produit fiscal qui peut en être escompté !

La Loi de coordination fiscale pour 1996, publiée le 15 décembre 1995, a effectivement apporté quelques réponses importantes à ces demandes :

- 20 pour cent de l'impôt spécial sur la production et les services seront distribués directement, dont le cinquième de cette somme devra aller dans les municipalités ;
- l'impôt sur les automobiles neuves bénéficiera totalement aux Etats à partir de 1997 ;

- à partir de 1997 également, les Etats pourront créer des taxes locales additionnelles à l'impôt sur la location de véhicules ;
- enfin, les dispositifs des lois sur l'acquisition d'immeubles et les services de restauration et d'hôtellerie sont modifiés pour être progressivement transformés en impôt locaux.

Ces réponses montrent donc que la décentralisation est bien en marche, et que l'Etat fédéral a apporté des éléments de solution aux demandes adressées par les Etats et les municipalités.

Mais ce que voudraient en fait les Etats les plus pauvres, c'est plus explicitement et bien exhaustivement le bénéfice des impôts sur l'essence comme sur les alcools et les tabacs, des points de TVA et, peut-être même, une partie des impôts sur le revenu. A cela, les représentants du gouvernement fédéral opposent qu'il ne servirait à rien de donner plus de ressources fiscales si l'on ne définissait pas, a priori, les nouvelles compétences à exercer par les Etats et les municipalités.

La redistribution du produit des impôts, ou le principe de coordination fiscale

La seconde source de financement des Etats et municipalités réside dans la redistribution d'une partie des impôts dont bénéficie le gouvernement fédéral. En effet, près de 25 pour cent du montant des impôts dont bénéficie le gouvernement fédéral (*recaudacion participable*) sont redistribués aux différents Etats et municipalités de la manière suivante :

- 18,51 pour cent vont vers le *Fondo General de Participación*, distribué entre les Etats, pourcentage porté à 20 pour cent en 1996 ;
- 5,5 pour cent vont vers le *Fondo de Fomento Municipal*, distribué entre les municipalités via leurs Etats respectifs ;
- 0.5 pour cent va vers le *Fondo de Reordenación*, distribué aux seules villes pour résoudre leurs problèmes d'organisation et de viabilité ; à partir de 1996, ce fonds sera incorporé au précédent.

Or, le problème ne tient pas seulement ici à la faiblesse de ces Fonds distribués : il tient à leurs modalités de distribution, modalités contestées par certains Etats, moins par d'autres. Considérons, par exemple, le Fonds le plus

important et le plus controversé. Il existe une formule d'allocation qui détermine la part de chacun des Etats, formule qui obéit aux règles suivantes :

- Tout d'abord, 45.17 pour cent du Fonds est distribué en fonction directe du nombre d'habitants : en soi ce premier critère est assez peu contesté, sinon du fait que l'on connaît avec retard et difficultés le nombre exact d'habitants ;
- Ensuite, 45.17 pour cent du Fonds est distribué en fonction de la capacité de l'Etat de recouvrir le montant des impôts perçus au profit de la Fédération : autrement dit, plus un Etat se montre actif dans le recouvrement des impôts de la Fédération, plus il recevra en retour de la Fédération ; moins il se montre actif, moins il recevra en retour de la Fédération. Ce second critère a eu une importance aussi considérable que justifiée, et sa mise en place a conduit les Etats à changer, pour le meilleur, certaines de leurs pratiques discutables en matière de prélèvement effectif des impôts. Mais il est contesté par nombre d'Etats : s'il a pu jouer un rôle positif autrefois, peut-être n'est-il plus logique de lui maintenir la même importance, les modalités de recouvrement étant aujourd'hui plus objectives et satisfaisantes qu'au début des années quatre-vingt ;
- Enfin, 9,66 pour cent du fonds est distribué en fonction inverse du rendement fiscal par habitants, c'est-à-dire d'un indicateur de pauvreté.

Ce ne sont là que les grands traits de la formule de coordination fiscale, qui atteint une extrême complexité lorsque l'on entre dans ses détails. Cette formule repose donc sur trois repères fondamentaux :

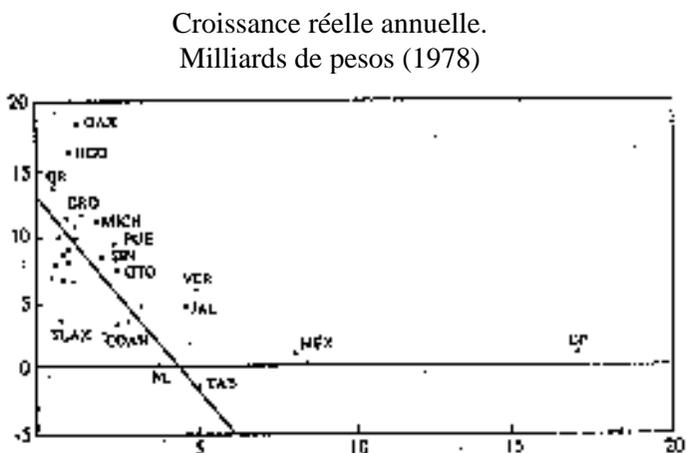
- le nombre d'habitants ;
- la pauvreté du territoire ;
- la capacité de recouvrement.

Si ces trois éléments devraient bien être présents dans la formule finale, on peut toutefois se demander si leurs poids sont bien logiques. Le poids accordé au nombre d'habitants est substantiel et assez normal. Le poids accordé à l'indice d'inégalité est-il trop faible et celui accordé à la capacité de recouvrement tout-à-fait excessif ?

Ceci explique d'ailleurs les observations statistiques relatives aux "participations par habitants" :

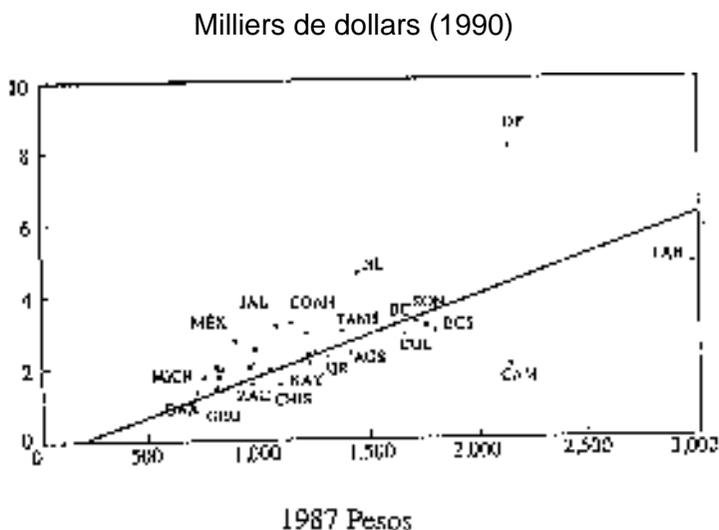
- Dans la figure 1, on constate alors que les Etats les plus riches (District fédéral, Nuevo León) reçoivent les participations les plus importantes, mais que les Etats les plus pauvres reçoivent, par contre, les participations par habitant les plus faibles : le critère n°2 joue donc pleinement, mais le dernier critère n'est pas exclu.
- Par contre, si l'on considère la figure 2 où le montant global des participations est analysé en fonction des taux de croissance, on constate que ce sont les Etats les plus pauvres qui ont bénéficié du rattrapage le plus fort.

Figure 1. **Redistribution des impôts par habitant et par Etat**



Source : Diaz Cayeros, 1994, p. 94.

Figure 2. **Convergence des parts d'impôts redistribués**



Source : Diaz Cayeros, 1994, p. 95.

Ainsi, le maniement de cette formule a-t-il conduit à des résultats moins biaisés qu'autrefois. L'écart entre les participations les plus élevées et les plus faibles était de 1 pour 14 ; or, cet écart a d'abord été réduit à 1 pour 8.5, pour passer aujourd'hui à 1 pour 2.5. Peut-être est-ce pour cela que certains Etats ne contestent pas tant la formule que la base excessivement faible sur laquelle elle joue à leurs yeux.

2. OÙ DÉCIDER DES INFRASTRUCTURES LOCALES ?

En matière de fédéralisme et de décentralisation, il est assez facile de s'en remettre au principe de subsidiarité. Toutes les décisions devant être prises à proximité des acteurs concernés et de leurs problèmes, les niveaux autres que municipaux devraient intervenir pour les seuls problèmes insolubles à ce premier niveau. Ils seraient en quelque sorte subsidiaires. Aussi séduisante soit-elle, cette position est difficile à suivre pour deux raisons :

- Même si une compétence peut être localisée à un niveau, ses effets peuvent se faire sentir à d'autres niveaux et/ou dans d'autres circonscriptions ; le principe de subsidiarité, simple en soi, suppose l'absence totale d'effets externes, ce qui est discutable, surtout si l'on raisonne en termes de développement. Dans le cas du Mexique, cette idée est d'ailleurs reconnue par la Constitution, de manière très stricte, lorsqu'elle indique, par exemple, que les Etats ne peuvent pas adopter de mesures qui gêneraient le fonctionnement des marchés, ce qui réduit sensiblement le champ de leurs compétences.
- Même si une compétence peut être localisée de manière adéquate, il n'est pas dit que toutes les conditions pour l'exercer puissent être réunies à ce niveau : les moyens de financement, ou simplement d'expertise, peuvent ne pas exister à ce niveau.

Dans le cas du Mexique, ces notions générales peuvent valoir comme dans tout autre pays. Mais on relèvera d'emblée, et contrairement à une idée reçue, qu'au Mexique, le principe de subsidiarité est implicitement reconnu par la Constitution, au moins en ce qui concerne les infrastructures locales. L'article 115-III de la Constitution leur reconnaît une compétence très extensive en matière d'infrastructures locales, soulignant simplement que les Etats peuvent aussi concourir à l'exercice de ces fonctions, si nécessaire. Sans doute n'en va-t-il pas de même lorsqu'il s'agit de l'éducation ou de la santé où des redistributions de compétences peuvent et doivent effectivement intervenir.

2.1 Une perspective d'ensemble du niveau actuel en matière d'infrastructures

2.1.1 Les données de base

Pour comprendre les problèmes associés à la décentralisation, aux infrastructures et aux services locaux, trois éléments doivent être pris en considération : les disparités régionales, la répartition des compétences, l'urbanisation de la société mexicaine.

Les disparités régionales

Quel que soit le pays considéré, la décentralisation ne peut que stimuler les différences, étant donné que les territoires les plus riches ou les mieux dotés bénéficient d'un avantage comparatif risquant fort d'augmenter dans le temps et attirent encore plus de ressources au détriment des moins riches ou moins bien dotés qu'eux. Outre ce déséquilibre, des différences croissantes entre les territoires d'un même ensemble ne peuvent qu'entraîner des coûts :

- les coûts en matière de désertification augmentent dans les territoires qui ne peuvent capter les effets attendus de la décentralisation ;
- les coûts en matière de congestion augmentent dans les territoires les plus attractifs -- les différences croissantes de niveaux de vie suscitent des phénomènes de contestation et des demandes accrues de rattrapage.

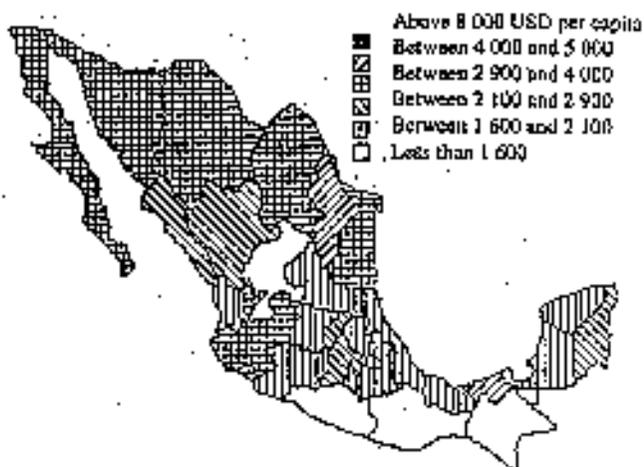
Or, au Mexique, les Etats et les municipalités sont très hétérogènes, ce qui augmente sensiblement ces risques et les coûts correspondants. La parfaite mobilité du travail et du capital entre les différents Etats : l'insuffisance d'infrastructures empêche justement qu'il en aille ainsi, de même que la structure d'un marché du logement reposant fondamentalement sur l'accès à la propriété et non sur la location, ce qui rend les coûts des migrations considérables. Au mieux, cette mobilité s'effectuera dans de mauvaises conditions, augmentant les difficultés de certains territoires. Une vitesse substantielle de réduction de ces inégalités : dans l'état actuel des données, plus

de trente ans au moins apparaissent requis pour amener le niveau de vie d'un Etat, comme celui d'Oaxaca, au niveau de celui de Nuevo León.

La décentralisation pourra donc être à la fois, pour le Mexique, un moyen de se prévenir contre des pertes en population suscitées par la mauvaise qualité d'un territoire et un moyen de mieux régler les problèmes créés par des regroupements spontanés et souvent anarchiques dans des centres urbains qui apparaissent, aux yeux de ceux qui s'y rendent, comme susceptibles de leur ouvrir des opportunités.

Les différences entre les produits régionaux bruts (PRB) des différents Etats constituent le premier indicateur d'inégalité territoriale. En 1993, le PRB moyen est de 3 000 dollars mexicains, mais il diminue jusqu'à 1 000 dollars dans un Etat comme celui d'Oaxaca, pour remonter à 8 000 dollars dans le District fédéral (Figure 3). Si l'on considère maintenant le pouvoir d'achat de chaque région, les différences restent aussi importantes puisque l'on passe de 2 300 dollars dans les Etats le plus pauvres à 15 000 dollars dans le plus riche, toujours ici le District fédéral (Figure 3).

Figure 3. PIB par habitant et par Etat en 1990



Au-dessus de US\$ 8 000
Entre 4 000 et 5 000
Entre 2 900 et 4 000
Entre 2 100 et 2 900
Entre 1 600 et 2 100
Moins de 1 600

Source : Diaz Cayeros (1994, p. 56).

Les indicateurs sociaux ou de bien-être peuvent, eux aussi, donner une première approximation de ces différences de niveaux de vie. L'indice du développement humain permet de classer les différents Etats entre 0 (niveau le plus faible) et 1 (niveau le plus élevé). Cet indice regroupe en fait un ensemble d'indicateurs monétaires et physiques (tableau 7). Là encore, les hiérarchies sont marquées : d'un côté, on trouve le District fédéral, le Nuevo León et la Basse Californie, et de l'autre côté, les Etats de Guerrero, Chiapas et Oaxaca. Par contre, on assiste à quelques modifications par rapport aux hiérarchies purement monétaires : dans cette nouvelle perspective, l'Etat de Tabasco occupe une position bien moins avantageuse que celle dont il bénéficiait en termes purement monétaires.

Tableau 7. Indicateurs de développement économique Indicateurs de développement économique

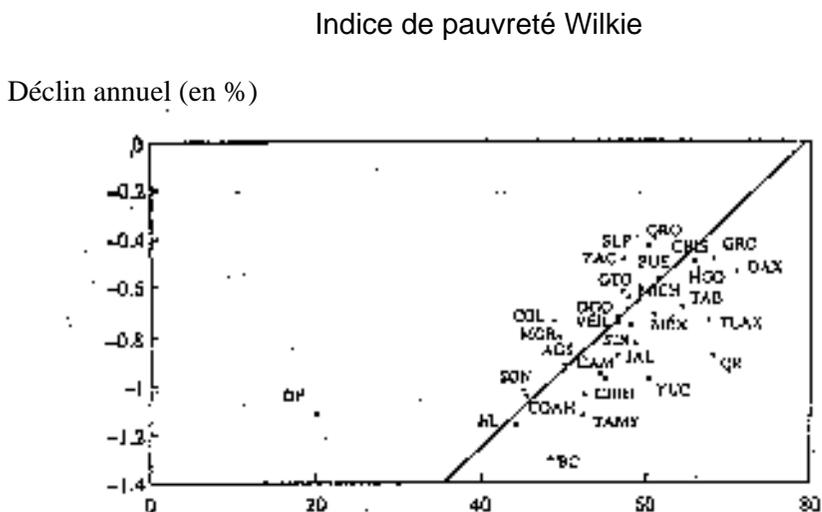
| Etat | PIB par Etat | PIB par Etat Parité de pouvoir d'achat | Indice du développement humain | Indice Wilkie | Indice Osuna | Indice de bien-être INEGI |
|---------------------|--------------|--|-----------------------------------|------------------|-----------------|---------------------------------|
| | 1990 | 1989 | 1989 | 1970 | 1970 | 1990 |
| Aguascalientes | 2381 | 5201 | 0.849 | 20.6 | 6250 | 6.0 |
| Baja California | 3256 | 6167 | 0.870 | 16.0 | 13935 | 7.0 |
| Baja California Sur | 2994 | 5904 | 0.861 | 23.2 | 5611 | 5.9 |
| Campeche | 2029 | 4750 | 0.807 | 24.9 | -1103 | 4.5 |
| Coahuila | 3251 | 6268 | 0.865 | 18.7 | 8463 | 6.1 |
| Colima | 2874 | 5309 | 0.833 | 25.6 | 1218 | 5.9 |
| Chiapas | 1466 | 2820 | 0.579 | 41.0 | -13389 | 2.6 |
| Chihuahua | 2935 | 5578 | 0.827 | 19.2 | 7708 | 5.6 |
| Durango | 2481 | 4928 | 0.850 | 28.7 | 2958 | 4.3 |
| Guanajuato | 1957 | 3737 | 0.716 | 29.1 | -2767 | 4.5 |
| Guerrero | 1388 | 2620 | 0.581 | 40.5 | -11173 | 3.4 |
| Hidalgo | 1640 | 3073 | 0.623 | 36.6 | -8266 | 3.3 |
| Jalisco | 3193 | 6011 | 0.819 | 21.0 | 4387 | 5.6 |
| México | 2652 | 4958 | 0.805 | 23.1 | 2368 | 5.9 |
| Michoacán | 1678 | 3169 | 0.665 | 30.8 | -5455 | 4.3 |
| Morelos | 2049 | 4189 | 0.761 | 23.4 | 1821 | 5.6 |
| Nayarit | 2090 | 3964 | 0.759 | 31.1 | 2788 | 4.3 |
| Nuevo León | 4666 | 8748 | 0.889 | 15.3 | 12650 | 6.5 |
| Oaxaca | 1227 | 2299 | 0.549 | 42.0 | -14261 | 2.4 |
| Puebla | 1831 | 3456 | 0.625 | 32.3 | -5375 | 4.0 |
| Querétaro | 2397 | 4708 | 0.761 | 34.9 | -7199 | 4.7 |
| Quintana Roo | 2270 | 5354 | 0.822 | 33.3 | -5047 | 5.3 |
| San Luis Potosí | 1906 | 3745 | 0.732 | 33.1 | -5679 | 4.1 |
| Sinaloa | 2427 | 4548 | 0.809 | 28.5 | 730 | 4.9 |
| Sonora | 3169 | 6103 | 0.860 | 19.9 | 8342 | 5.8 |
| Tabasco | 4831 | 9328 | 0.807 | 33.8 | -6334 | 3.7 |
| Tamaulipas | 2974 | 5688 | 0.837 | 18.9 | 5860 | 5.9 |
| Tlaxcala | 2120 | 4613 | 0.790 | 30.4 | -2394 | 4.5 |
| Veracruz | 2012 | 3737 | 0.691 | 28.3 | -3333 | 3.8 |
| Yucatán | 2038 | 3973 | 0.739 | 26.2 | -3916 | 4.8 |
| Zacatécas | 1545 | 3257 | 0.704 | 35.1 | -4565 | 3.8 |
| Federal District | 8129 | 15141 | 0.885 | 6.4 | 20389 | 7.0 |

Source: Diaz Cayeros, 1994, p.58.

L'évolution de ces inégalités est au moins aussi importante à saisir que leur situation en un point donné du temps. Depuis longtemps au Mexique, on dispose d'estimations de l'indice de Wilkie, indice qui récapitule un certain nombre d'éléments de bien-être ou de culture : habillement, alimentation, pratique de langues autres que la seule langue indigène, etc. Moins cet indice est élevé, plus le bien-être l'est.

L'utilisation de cet indice permet de montrer qu'entre 1917 et 1960, tous les Etats ont amélioré leur situation, les moins riches d'entre eux progressant le moins rapidement. Si nous considérons la figure 4, on constate ainsi une divergence dans les niveaux de bien-être.

Figure 4. **Divergence de bien-être par Etat, 1910-60**



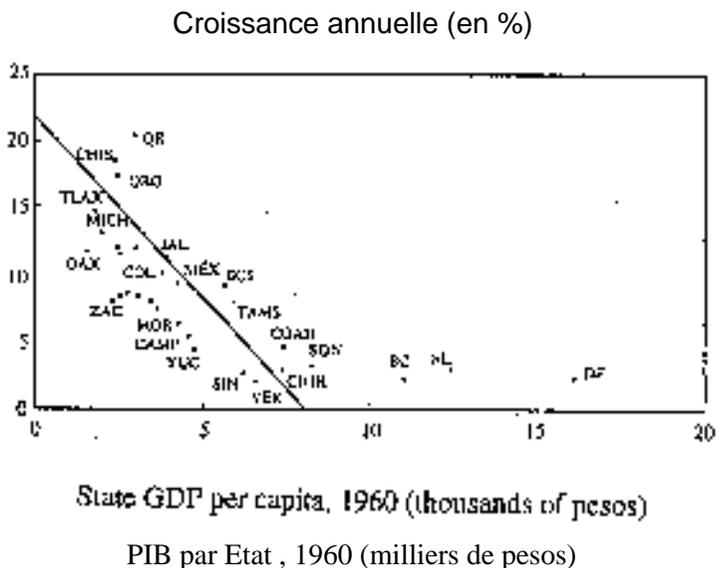
Indice de pauvreté pour 1910

1. Echelle: 0 minimum ; 100 maximum.

Source : Diaz Cayeros, 1994, p. 62.

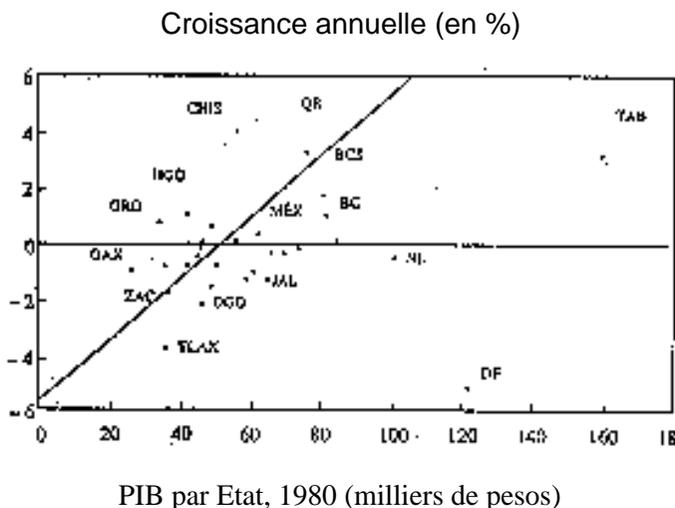
Au cours des années soixante, nous constatons que les inégalités ont eu tendance à se réduire. Cette tendance (Figure 5) est confirmée par les données de l'Institut statistique national. Par contre, on constate qu'au cours des années quatre-vingt, la tendance à la croissance des inégalités territoriales a repris (Figure 6).

Figure 5. **Convergence des PIB par Etat, 1960-80**



Source : Diaz Cayeros, 1994, p. 63.

Figure 6. **Divergence des PIB par Etat, 1980-90**



Source : Diaz Cayeros, 1994, p. 65.

NAFTA et dynamique régionale

Signé en 1993 et entré en application au 1er janvier 1994, l'accord nord-américain de libre-échange devrait stimuler cette dynamique régionale. Avec ce traité, le Mexique va définitivement mettre fin à une politique traditionnelle de protection de ses industries nationales et de substitution aux importations. Sans doute cette ouverture pourrait-elle profiter à l'ensemble des Etats dans le long terme, mais ils ne sont pas situés de la même manière face à ces nouvelles opportunités, qu'il s'agisse de voies de communication, de main d'oeuvre qualifiée, etc. Même la Ville de Mexico pourrait subir des épreuves dans la mesure où deux moteurs de son développement -- un marché interne captif et un secteur public géré de manière fortement centralisée -- vont voir leur force s'estomper.

Mais on aurait tout à penser qu'à terme, les inégalités existantes ne peuvent que s'amplifier au profit des Etats aujourd'hui les plus riches ou/et du nord du pays. Le développement des entreprises selon le système des *maquiladoras* montre qu'aujourd'hui, c'est l'ensemble du territoire mexicain qui se ressent de cette ouverture commerciale.

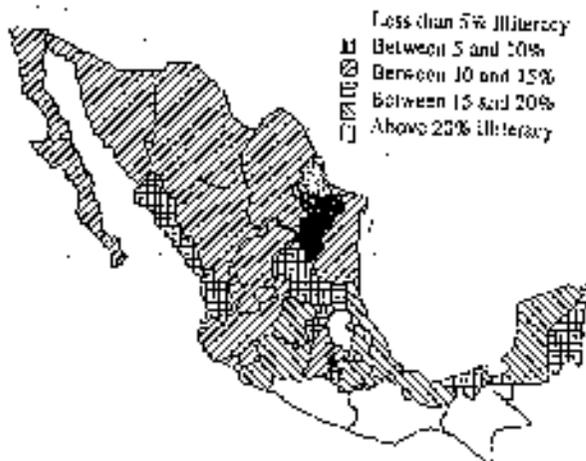
Les débats actuels sur l'inégalité et la pauvreté au Mexique montrent que trois variables y jouent un rôle déterminant :

- le poids de l'agriculture dans les structures productives ;
- les niveaux d'éducation ;
- l'existence d'infrastructures locales.

Ainsi les figures du niveau d'illétrisme comme les infrastructures nécessaires aux échanges commerciaux témoignent-elles de très fortes inégalités (figures 7 et 8). Il est donc peu probable que la décentralisation puisse résorber de tels écarts dans le court terme, même si elle peut augmenter les niveaux de satisfaction ou de réalisation de base. Il convient d'entreprendre des politiques de correction, adaptées au nouveau contexte de la décentralisation.

Figure 7. Taux d'illétrisme

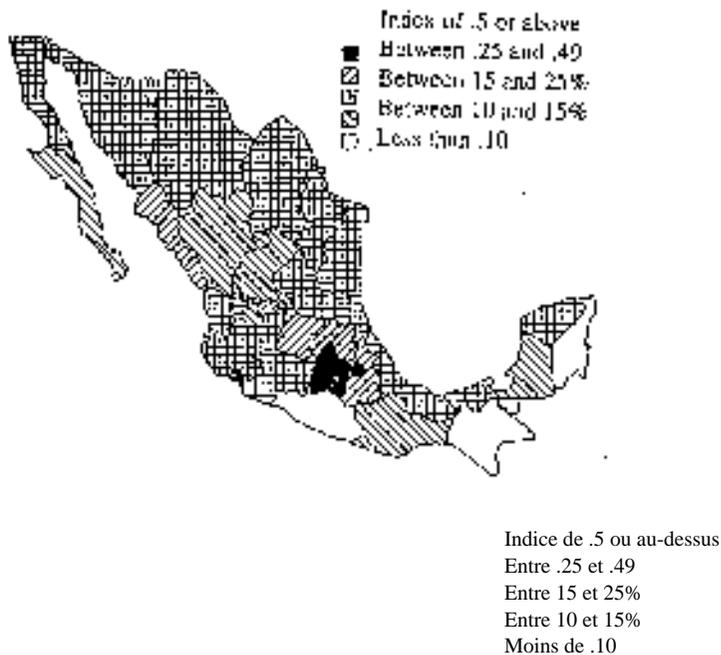
Figure 5. Taux d'illétrisme



Moins de 5% d'illétrisme
Entre 5 et 10%
Entre 10 et 15%
Entre 15 et 20%
Au-dessus de 20% d'illétrisme

Source : Diaz Cayeros, 1994, p.67.

Figure 8. Indice de perméabilité du commerce par Etat, 1987-92



Source : Diaz Cayeros, 1994, p. 69.

L'urbanisation du Mexique

Pour mieux comprendre les problèmes d'infrastructures locales dans le cas du Mexique, il convient de prendre en considération son urbanisation croissante, caractéristique qui ne peut être attribuée à la seule croissance de la Ville de Mexico. Il y a 50 ans, 22 pour cent de la population vivait dans des villes de plus de 10 000 habitants; en 1970, ce pourcentage s'est élevé à 42 pour cent ; début 80, il avait dépassé les 55 pour cent. Si l'on prend des définitions différentes de l'urbanisation, par exemple les villes de plus de 2 500 habitants, les progressions sont encore plus impressionnantes (tableau 8).

Tableau 8. Le processus d'urbanisation

| | 1940 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| % population rural | 64.9 | 49.3 | 41.3 | 33.7 | 27.5 |
| % population urbaine | 35.1 | 50.7 | 58.7 | 66.3 | |
| % petite ville | 8.1 | 10.8 | 9.4 | 10.0 | |
| % ville moyenne | 4.0 | 11.6 | 13.3 | 16.5 | |
| % grande ville | 7.9 | 14.9 | 22.9 | 26.2 | |

Définitions : Urbain :plus de 2.500 habitants

- petite ville :entre 15.000 et 99.999 habitants

- moyenne ville :entre 100.000 et 999.999 habitants

- grande ville :plus de 1.000.000 habitants

Source : Garcia del Castillo R. (1995), Análisis del Municipio Mexicano : Diagnostico y perspectivas, ouvrage cité, p. 18.

Plusieurs facteurs expliquent cette urbanisation :

- l'importance de la croissance démographique : de 1.7 pour cent en 1940, le taux de croissance démographique s'est élevé à 3.3 pour cent en 1970 pour diminuer, sous le coup de politiques actives de contrôle démographique, à 1.9 pour cent en 1990 ;
- la décroissance de la population active employée dans l'agriculture : alors que cette proportion s'élevait à 65 pour cent en 1945, elle est aujourd'hui de 29 pour cent ;
- un déplacement très rapide vers les villes de la population féminine à la recherche d'un emploi dans les activités de services ou domestiques.

Cette croissance démographique a eu de nombreuses conséquences :

- Elle a conduit à multiplier les processus d'urbanisation sauvages, recourant à des logements informels dans les faubourgs des villes comme dans les centre-villes : ainsi la proportion des logements autoconstruits est-elle passée de 21 pour cent en 1950 à plus de 50 pour cent en 1970. Mais malgré cela, l'offre de logements a toujours été en retard sur les besoins ; en 1980, et sur la base de la norme -- un logement pour 5.5 personnes -, le déficit en logements s'élève à près de 4.7 millions : 1.2 en logements neufs et 3.5 en réhabilitation de logements anciens. Ainsi 70 pour cent de la population à bas niveaux de revenus sont-ils conduits à se

loger dans ce secteur informel où les conditions minimales de salubrité sont loin d'être respectées.

- Elle a conduit à multiplier les fournitures de services informels, qu'il s'agisse des transports, de l'évacuation des déchets, etc. Ce développement a été loin d'être favorable : les modes de gestion de ces services débouchent souvent sur une très faible qualité pour ceux qui les demandent et de très mauvaises conditions de travail pour ceux qui les offrent, ceux qui les organisent bénéficiant des rentes ainsi constituées.

Mais un dernier point mérite ici d'être clarifié : cette urbanisation est souvent ramenée à l'existence d'une mégapole, de telle sorte que la vision d'un Mexique urbain est rapidement ramenée à celle de la Ville de Mexico. Or c'est là la seconde idée "reçue" qu'il convient d'éliminer. Aujourd'hui il existe trois très grandes villes en dehors de Mexico (Monterrey, Puebla, Guadalajara) et surtout un réseau de nombreuses villes de plus de 100 000 habitants, celles qui ont justement fait l'objet du Programme des 100 villes. Or, que constate-t-on aujourd'hui ?

- depuis 1990, la croissance des «100 villes» a été supérieure à celle des quatre plus grandes villes : 3.6 pour cent contre 1.2 pour cent (sur la période 1990-96) ;
- les migrations ne sont plus rurales-urbaines, mais urbaines-urbaines, et ont surtout lieu à l'intérieur de ce réseau des 100 villes.

2.1.2 Les niveaux de satisfaction des besoins locaux

Les niveaux de satisfaction sont encore très variables au Mexique, comme le montrent les statistiques disponibles pour les principales zones urbaines considérées, en général, comme mieux dotées que les zones rurales. Le tableau 9 indique les niveaux de satisfaction relatifs à la fourniture de services dans certaines villes.

Tableau 9. Niveaux de satisfaction des services dans les zones urbaines

| Zone | Maison sans eau (%) | | | Maison sans évacuation (%) | | |
|-----------------|---------------------|------|------|----------------------------|------|------|
| | 1970 | 1980 | 1990 | 1970 | 1980 | 1990 |
| Mexico City | 40 | 31 | 36 | 25 | 14 | 9 |
| Ciudad Juárez | 49 | 37 | 32 | 33 | 27 | 21 |
| Torreon | 39 | 22 | 24 | 37 | 28 | 20 |
| Monterrey | 37 | 28 | 18 | 29 | 20 | 10 |
| Guadalajara | 28 | 18 | 16 | 16 | 9 | 16 |
| San Luis Potosí | 32 | 22 | 13 | 23 | 22 | 9 |
| Veracruz | 39 | 36 | 38 | 24 | 20 | 16 |
| Tampico | 47 | 50 | 38 | 25 | 25 | 17 |
| Oaxaca | 63 | 51 | 45 | 50 | 44 | 23 |
| Mérida | 44 | 36 | 31 | 46 | 40 | 26 |
| Total country | 61 | 50 | 50 | 59 | 43 | 35 |

Source: García del Castillo, R. (1995), *Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas*, op. cit., p. 25-45.

Ce qui frappe ici n'est pas tant le niveau des indicateurs atteints que la faible évolution favorable de ces indicateurs. Au niveau global, le pourcentage des logements qui bénéficient d'un approvisionnement en eau potable n'a pratiquement pas varié entre 1980 et 1990. Par contre, les indicateurs sur l'évacuation des déchets ont progressé de manière plus satisfaisante, mais là encore, la dernière décennie n'a pas vu le bien-être augmenter aussi vite que l'on aurait pu l'espérer au vu des statistiques relatives à l'avant-dernière décennie.

D'autres statistiques concernent cette évolution dans le monde rural. Considérons les données du CIDE qui s'efforcent de faire la part entre les chefs-lieux de municipalités et les communautés qui en sont éloignées.

- En ce qui concerne l'approvisionnement en eau potable, près de 30 pour cent des chefs-lieux municipaux disposent d'un approvisionnement effectif à 100 pour cent, mais 2.6 pour cent des populations vivant en dehors du centre municipal bénéficient d'un tel approvisionnement. A l'inverse, 47 pour cent de la population vivant en dehors des chefs-lieux bénéficient d'un approvisionnement à moins de 25 pour cent, alors que cette

proportion n'est que de 7 pour cent pour les habitants qui vivent dans les chefs-lieux de municipalités (tableau 10).

Tableau 10. Pourcentage de la population bénéficiant du service d'eau potable

| | dans le chef-lieu | en dehors du chef-lieu |
|----------------|-------------------|------------------------|
| moins de 25% | 7.0 | 47.0 |
| de 25 à 49% | 10.8 | 9.5 |
| de 50 à 74% | 12.0 | 26.9 |
| de 75 à 99% | 40.5 | 13.5 |
| 100% | 29.8 | 2.6 |
| Total national | 100 | 1000 |

Source: García del Castillo, R.(1995), Análisis des Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas, CIDE, 1995, p.25.

- En ce qui concerne l'élimination des déchets, 44.6 pour cent des chefs-lieux municipaux disposent d'une évacuation effective (plus de 75 pour cent), mais 7.1 pour cent des municipalités prises dans leur totalité seulement. Si nous considérons, en outre, les municipalités les moins bien servies (moins de 25 pour cent), on constate que 33.0 pour cent des populations qui vivent dans ces centres municipaux sont dans cette situation, mais que ce sont 72.3 pour cent de ceux qui vivent hors des chefs-lieux qui seront dans ce cas-là (tableau 11).

Tableau 11. Pourcentage de la population bénéficiant d'un service d'égouts

| | dans le chef-lieu | en dehors du chef-lieu |
|----------------|-------------------|------------------------|
| moins 25% | 33.0 | 72.3 |
| de 25 à 49% | 2.98 | 11.5 |
| de 50 à 74% | 19.5 | 9.1 |
| de 75 à 99% | 31.3 | 7.1 |
| 100% | 13.3 | 0 |
| Total national | 100 | 100 |

Source: García des Castillo, R. (1995), Análisis des Municipio Mexicano: Diagnostico y Perspectivas, CIDE, 1995, p.256.

Tableau 12. Pourcentage des municipalités qui identifient le problème financier comme le plus important à résoudre

| Services | % de satisfaction |
|--------------------|-------------------|
| Eau | 63.30 |
| Système d'égouts | 48.63 |
| Eclairage | 54.70 |
| Nettoyage des rues | 54.30 |
| Pavement | 63.40 |
| Marchés | 34.10 |
| Cimetières | 44.90 |
| Abattoirs | 22.00 |

Source: Encuesta nacional de Gestión municipal (1993), CIDE (1995), p.39.

La situation particulière du District fédéral

La Ville de Mexico doit faire l'objet d'un diagnostic à part, compte tenu de son statut constitutionnel spécifique et de l'importance de ses problèmes démographiques. En 1990, la population de México dépassait déjà les 17 millions avec une population de près de 8.2 millions dans le District fédéral, une population du même ordre de grandeur dans l'Etat de Mexico et le reste dans les Etats avoisinants (Morelos, Puebla, Tlaxcala). Si ces proportions n'ont guère varié, la population dépasserait aujourd'hui, les 21 millions d'habitants. A priori, les taux de satisfaction de certains besoins sont très acceptables (eau à 98 pour cent, électricité à 99 pour cent), mais il existe des débats sur la qualité exacte de ces services. Si l'on considère les besoins en fonction des âges de la population, deux groupes sont moins bien servis que les autres : les jeunes de moins de 14 ans et les personnes âgées de plus de 65 ans. Toujours est-il que les problèmes de base restent ceux des transports et de la pollution : il existe plus de 30 millions de voyages quotidiens à satisfaire, et les 178 kilomètres de métro existants ne suffisent plus.

2.2 Les compétences en matière d'infrastructures et de services locaux

2.2.1 Les activités en réseaux

L'eau

L'eau constitue un des services les plus importants qui soit, du point de vue de ses usages agricoles ou industriels comme de ses usages domestiques. Dans un cas comme dans l'autre, il est nécessaire de veiller à son approvisionnement, son traitement, sa distribution, son écoulement et son retraitement. L'exercice de telles fonctions doit en outre être envisagé dans le cadre de contraintes spécifiques : 80 pour cent de la population vit dans des zones semi-arides, et on distingue trois grandes régions de drainage des eaux.

Aussi et pendant longtemps, le régime de l'eau a-t-il été centralisé et géré par la "*Comisión nacional de aguas*" (CNA), elle-même comprenant un grand nombre de délégations. Ce régime est donc centralisé, mais il a commencé, à partir de 1983, à faire l'objet de mesures de déconcentration puis de décentralisation qui ne satisfont pas encore aujourd'hui l'ensemble de ses interlocuteurs ou partenaires. Il convient toutefois de distinguer ici entre les usages de l'eau au titre de l'irrigation, et les usages de l'eau au titre de la consommation des ménages. On relèvera au passage qu'un autre organisme, la CILA, organisme intergouvernemental commun aux Etats-Unis et au Mexique, gère les ressources hydrauliques d'une partie des territoires situés au nord du Mexique.

Pour ce qui concerne l'irrigation, la Loi de 1991 avait inauguré un processus de décentralisation reposant sur trois principes :

- décentraliser le fonctionnement des 80 districts d'irrigation en confiant la gestion aux associations d'usagers ;
- permettre à l'Etat fédéral qui restait propriétaire des principaux équipements de récupérer leurs coûts de maintenance (réservoirs, principaux réseaux de distribution) ;
- améliorer l'efficacité dans l'usage de l'eau.

Pour y parvenir, la CNA passait des conventions avec les usagers dans le cadre de «modules», conventions aux termes desquels les usagers pouvaient organiser les usages de l'eau comme ils l'entendaient, moyennant des prix censés permettre l'entretien des équipements de base. Dans la foulée de cette politique qui permit d'augmenter assez rapidement les surfaces irrigables, d'autres programmes de nature comparable furent mis en place, tel le PRODEP qui permettait le développement de petits réseaux et de parcelles en vue d'en améliorer la productivité (désalinisation, nettoyage).

Si la CNA est très fière de ce programme, certains de ses partenaires administratifs sont plus critiques. Selon la Commission des zones arides, l'administration fédérale s'est peu-à-peu désintéressée de l'entretien des barrages et des grands réseaux, ce qui a conduit à des dégradations, des fuites et des pertes dans le potentiel d'irrigation. Les agences d'usagers qui ne pouvaient intervenir au niveau de l'entretien des barrages n'ont pas bénéficié du volume d'eau et des rentrées attendues.

Pour que cette décentralisation des fonctions réussisse, il aurait fallu une décentralisation globale de l'ensemble des compétences associées, sans remettre d'ailleurs en cause les réglementations foncières ou la gestion de l'approvisionnement par grands bassins (*cuencas*) qui seraient restées normalement de la compétence de l'Etat. Faute d'avoir été clair et cohérent, ce partage des responsabilités avait conduit, en fait, à une perte d'efficacité du système. On comprend que dans de telles conditions, certains Etats réclament expressément l'ensemble de la gestion des eaux de surface et des équipements qui leur sont associés. La proximité des structures de gestion permettrait sans doute ici de mieux éclairer la nature des problèmes rencontrés et des responsabilités en cause.

Pour ce qui est de la gestion des eaux potables, l'article 115-IIIe de la Constitution prévoit que chaque municipalité doit organiser un service d'approvisionnement. Les municipalités ont alors le choix entre assurer la gestion directe de ce service, ou la confier à un organisme opérateur de prestations qui agira alors de manière autonome, mais sous son contrôle. Selon que la rémunération du service rendu prend la forme d'une taxe ou d'un prix, elle est contrôlée par l'Etat ou, au contraire, directement par la municipalité. D'où peuvent alors venir les problèmes ? Essentiellement de deux origines :

- les équipements dont ont hérité les villes étaient, dès le départ, de mauvaise qualité, à tel point que même si l'eau «arrive» potable

dans les réservoirs de distribution, elle n'arrive pas nécessairement potable dans les foyers ;

- les recettes sont insuffisantes, soit parce que les prix sont trop bas, soit plus simplement parce que les usagers ne paient pas un service qu'ils considèrent comme un dû.

Ce bilan est compliqué par le fait que, dans certains Etats, des commissions gèrent ce problème pour plusieurs communes. Mais là où certains voient une atteinte à la décentralisation recherchée, on peut penser qu'il s'agit plutôt d'une solution au moindre mal. Il est vrai que plus le "gestionnaire" est éloigné, moins les utilisateurs sont disposés à payer. Aussi et de ce point de vue, l'intervention des commissions des Etats devrait-elle se limiter à assurer les coordinations techniques nécessaires, en laissant clairement aux municipalités le soin de fixer leurs prix.

Pour ce qui est des eaux potables, c'est donc sans doute moins la répartition des compétences qui est en cause que le cadre au sein duquel elles s'exercent. Faute d'avoir reçu de l'Etat fédéral un réseau en bon état, les municipalités subissent beaucoup de pertes et éprouvent autant de difficultés à faire payer leurs usagers. Il apparaît donc nécessaire que d'importants travaux d'investissements soient ici entrepris et qu'une stratégie de mobilisation et de conscientisation des usagers soit parallèlement mise en oeuvre. On doit souligner que le PRONASOL d'un côté, et BANOBRAS de l'autre, se sont révélés très actifs dans ce domaine pour apporter les fonds nécessaires, mais aussi pour préparer les études techniques validées par la CNA, ainsi que pour définir des stratégies de prix cohérentes.

L'électricité

En matière d'électricité, la Commission nationale d'électricité détient le monopole de la distribution au prix fixé en accord avec les autorités fédérales. En matière de production, par contre, il n'existe pas de monopole, mais de fait un quasi-monopole de la Commission.

- Des agents publics, tels l'Etat de Sonora puis celui de Nuevo León, sont intervenus, leur principale motivation étant en fait de créer des emplois au niveau local.

- Quant aux initiatives purement privées, elles existent mais se heurtent au prix de vente de l'électricité qu'elles doivent alors respecter. Elles considèrent que ce prix est en fait inférieur au coût de production, ce qui fait de l'électricité une production subventionnée au niveau fédéral et un champ d'activité pratiquement interdit à l'initiative privée. On peut l'expliquer autrement en disant que ces initiatives privées s'efforcent de produire de l'électricité à partir de l'essence, mais que les prix de vente de l'essence fixés (semble-t-il) très normalement par la PEMEX ne sont pas compatibles avec les prix d'achat de l'électricité par la Commission nationale.

Il ne semble pas, dans un avenir prévisible, que cette répartition des compétences doive changer, et il convient d'ailleurs de souligner que l'approvisionnement en électricité ne semble pas poser de problème. C'est par la voie de négociations avec la Commission nationale que les Etats ou les municipalités peuvent tenter d'influencer ses programmes d'équipement et de distribution. Cela vaut aussi bien pour l'éclairage des habitats personnels que pour l'éclairage public. Compte tenu de l'autosuffisance du Mexique, au moins jusqu'en 1998 étant donné les structures de production actuelles (50 pour cent d'origine thermique, 28 pour cent d'origine hydroélectrique et 4 pour cent d'origine nucléaire), il ne semble pas que cet approvisionnement en électricité soit au coeur des débats. Le seul élément nouveau pourrait venir de ce qu'un nombre croissant d'Etats soient tentés de produire de l'électricité pour leur propre compte et de négocier alors des prix moins élevés.

Les transports et leurs infrastructures

En matière de transports, l'enjeu essentiel est aujourd'hui constitué par les *transports urbains*. Cette compétence est confiée aux villes, le gouvernement fédéral se contentant ici de stimuler la mise en place de programmes d'appui à la modernisation des équipements et véhicules, par exemple par l'intermédiaire de BANOBRAS. La grande difficulté vient ici que, faute de moyens, les villes éprouvent en effet de grandes difficultés à organiser un système fourni, en fait, par une multitude de petites entreprises privées, formelles ou informelles. Le service rendu est alors de mauvaise qualité :

- la vitesse moyenne ne dépasse pas 16 kilomètres à l'heure ;
- les véhicules sont de mauvaise qualité ;

- les terminaux sont inexistantes ou de mauvaise qualité, alors que leur intérêt est évident pour les villes comme pour leurs régions respectives ;
- les prix sont faibles et peu diversifiés.

En outre, les problèmes relatifs à la qualité de l'air sont liés aux conditions de transport.

Le principe qui prévaut est alors d'aider ces villes à organiser et rationaliser leurs systèmes, non nécessairement en organisant de nouveaux services, mais en s'efforçant de regrouper et de coordonner les services existants. Cela permet, au passage, de transformer certaines entreprises informelles en entreprises formelles et de stabiliser ainsi l'emploi :

- en créant des zones de stationnement réservées aux transports collectifs urbains, y compris des terminaux adaptés ;
- en envisageant des voies réservées à péage.

Pour réaliser ces programmes et appuyer les efforts des villes, un certain nombre de programmes financiers ont été décidés, notamment sur la base des ressources fédérales et/ou prêtées par la Banque mondiale et BANOBRAS. Plus de 60 millions de dollars ont déjà été dépensés à ce titre. BANOBRAS s'est surtout consacré aux municipalités de plus de 400 000 habitants, SEDESOL ayant plutôt orienté ses actions vers les municipalités inférieures à 400 000 habitants. Mais les besoins sont loin d'être satisfaits ici, ce qui implique l'intensification de la décentralisation.

En matière de *routes*, l'attribution des compétences est clairement définie. Les routes à péage sont réparties entre la Fédération et les Etats en fonction de leur importance régionale ou interrégionale, mais il existe aujourd'hui un mouvement pour transférer de plus en plus de routes au niveau étatique ; la proportion entre ces deux réseaux serait alors de 1 à 5. Ce qui est sans doute le plus important ici, c'est le processus de privatisation des routes : aux 3 500 kilomètres existants, 5 800 kilomètres devraient être ajoutés dans les deux années à venir.

En matière de *chemins de fer* aussi, l'enjeu semble être la privatisation plutôt que la décentralisation. Longtemps symbole de l'unité nationale, les chemins de fer emploient près de 100 000 salariés, mais dont 55 pour cent de retraités ! En outre, ce réseau sert surtout au transport de marchandises, les voyageurs étant plutôt acheminés par la route.

Aujourd'hui, des programmes de privatisation sont en cours, qui portent surtout sur les principales lignes de transport de marchandises, celles qui se révèlent être les plus rentables. Le produit financier serait utilisé pour approvisionner un fonds de paiement des retraites et dégager ainsi l'Etat fédéral, comme les nouveaux propriétaires, de la charge des travailleurs à la retraite. Mais on peut se demander si les lignes les moins rentables ne vont pas rester à la charge de la Fédération et, en tout état de cause, quels seront les pouvoirs du gouvernement fédéral et des Etats pour obtenir le maintien ou l'amélioration de certains services. Ces problèmes, aujourd'hui à l'interface de la privatisation, de la dérégulation et de la décentralisation, ne semblent pas résolus.

En matière de *ports maritimes*, les quatre plus grands ports du pays ont été privatisés. Cette privatisation est cependant complexe dans la mesure où :

- il a fallu réorganiser certains flux de transports pour rentabiliser de tels ports, au moins de manière potentielle ;
- on a créé des conseils de surveillance de ces ports où les autorités locales siègent aux côtés des autorités publiques, de manière à garantir un fonctionnement de ces infrastructures conforme aux intérêts régionaux et nationaux.

En matière d'*aéroports*, l'existence de 56 installations a conduit à l'impossibilité de gérer la plus part d'entre-elles dans de bonnes conditions. Aussi, le gouvernement fédéral est-il en train d'envisager leur concentration, de telle sorte que les investissements nécessaires y deviennent rentables.

La protection de l'environnement

Nous considérerons ici la protection de l'environnement dans un sens très large, allant de l'évacuation et du traitement des eaux à la dépollution, en passant par l'élimination de toutes formes de déchets.

Ces domaines manquent aujourd'hui de réglementations précises, comme de ressources humaines ou de savoir-faire technique. Cela ne signifie ni l'absence de besoins -- ils sont évidents -- ni l'absence de pressions pour que les questions relatives à la protection de l'environnement soient prises en charge. Aujourd'hui, il existe près de 500 organisations à but non lucratif qui oeuvrent dans ce domaine, dont, il est vrai, près de la moitié sont localisées dans la métropole mexicaine ! Par contre, les demandes qui s'expriment dans ce domaine sont très élastiques par rapport au revenu. Les usagers ne font pas toujours pression dans cette direction et sont d'autant moins prêts à payer qu'ils considèrent que de tels services doivent être pris en charge par l'Etat au titre de l'impôt ! Par contre, en ce qui concerne les risques aléatoires, en général engendrés par les grandes entreprises, on note que ces dernières sont plus facilement disposées à assumer la part des coûts de dépollution qui leur revient.

L'élimination et le traitement des déchets solides

En ce qui concerne l'élimination des déchets solides, il n'existe pas d'ambiguïté sur la compétence puisque celle-ci ressort des municipalités. Il existe d'ailleurs un certain nombre de services de ramassage, en général sous la forme de régies municipales, quand ce n'est pas sous la forme d'une activité informelle qui fait vivre un certain nombre de personnes. Le problème majeur vient en fait de ce que le traitement de ces déchets n'est pas organisé, la solution la plus usuelle consistant à les laisser à l'air libre (*openfields*). On peut donc distinguer entre le nettoyage des rues d'une part, et le traitement des déchets d'autre part.

En ce qui concerne le nettoyage des rues, les expériences déjà entreprises (Acapulco) montrent que l'on est en face de deux obstacles liés :

- la mauvaise qualité du service rendu ;
- la non volonté des citoyens de payer un service qu'ils considèrent comme déjà financé au titre de l'impôt sur la propriété.

Pour débloquent un tel problème, mieux vaut ne pas «partir» d'en haut et s'enfermer dans un débat fiscal difficile, mais "partir" d'en bas pour montrer la valeur du service qui peut être rendu et les possibilités de récupération qui apparaîtront alors au profit de la communauté concernée. Trois conditions doivent alors être assumées :

- fixer des tarifs qui ne soient ni trop élevés, compte tenu de l'absence de précédent dans la plupart des cas, ni insuffisamment élevés, compte tenu de la nécessité de produire un service d'emblée de bonne qualité ;
- gérer ce service à partir d'un organisme autonome ;
- monter une campagne d'information au public pour que la population comprenne pourquoi elle doit payer pour un service ;
- intégrer au maximum du possible les personnes qui travaillaient déjà dans ce secteur de manière informelle.

Pour ce qui est de la mise en place des unités de traitement de ces déchets, l'insuffisance de taille de nombreuses municipalités ne rend pas ces solutions économiquement soutenables.

C'est donc au niveau régional ou étatique que de telles solutions peuvent être aménagées, et un programme est d'ailleurs en cours dans ce domaine (*Regional Council for Waste Treatment*), en coopération avec BANOBRAS et la Banque Mondiale. Dans le cadre de ce programme, on met en place un système d'information (aujourd'hui manquant) sur l'origine, la composition et les possibilités de récupération de ces déchets, et on s'efforce de passer à la mise en place de telles unités. Cette mise en place peut d'ailleurs intégrer -- au moins au niveau du service de ramassage -- des personnes qui avaient déjà une activité dans ce domaine sous une forme plus formelle et dont les services seraient donc plus facilement monnayables. Le développement de «marchés verts» n'est certainement pas à exclure.

L'évacuation et le retraitement des eaux usées

Ce qui vient d'être signalé pour l'élimination et le retraitement des déchets solides pourrait l'être en grand partie pour l'évacuation et le retraitement des eaux usées. Les expériences semblent ici plus nombreuses,

mais guère plus heureuses à ce jour (Tijuana). Deux obstacles sont particulièrement mis en évidence :

- la mauvaise qualité des organismes opérateurs de l'eau dans de nombreuses municipalités alors qu'il leur faudrait être des plus efficaces pour limiter le coût de production des services rendus et le montant des prix demandé ;
- la non-disponibilité des agents pour le paiement, compte tenu de ce qu'ils n'ont jamais payé pour de tels services et que les prix demandés sont rapidement prohibitifs.

Les services collectifs

L'éducation

La décentralisation de l'éducation fondamentale a été envisagée comme élément d'une stratégie globale d'amélioration de la qualité de l'éducation, et son point de départ opérationnel a été donné, en mars 1992, par la signature d'un certain nombre d'accords entre le ministère de l'Education et 31 Etats. Cet accord envisageait trois points :

- la modernisation des programmes éducatifs ;
- la revalorisation de la fonction et de l'activité des enseignants ;
- la fédéralisation de l'éducation fondamentale.

Parmi les points de départ de cette réforme, il y avait la coexistence, au sein de chaque Etat, de deux systèmes d'éducation fondamentale -- le système fédéral et le système étatique -- dans des proportions qui pouvaient varier d'un cas à l'autre. Il en résultait de nombreux désajustements et incohérences tant dans la manière dont les services étaient rendus que dans le traitement des ressources éducatives, à commencer par les maîtres. En réunifiant le dispositif, on pouvait alors mettre en place des écoles plus

homogènes et en assurant une meilleure promotion des élèves, étendre la quantité et la qualité des services éducatifs ainsi rendus, etc. Un certain nombre d'indicateurs peuvent d'ailleurs être évoqués à l'appui de cette réforme :

- la couverture des besoins a largement progressé au niveau du cycle primaire, notamment au niveau de la population indigène (+ 6.2 pour cent) contre une moyenne de +0.3 pour cent ;
- l'efficacité du cycle primaire est passé entre 1992 et 1995 de 71.6 à 77.5 pour cent ;
- et les qualités et besoins sont pris en compte lorsque le curriculum est défini.

Aujourd'hui, un autre processus de décentralisation est en cours : celui des constructions scolaires ; mais il reste fort prudent, et mieux vaut ici parler de déconcentration des dépenses de construction et d'équipement. Cette fonction est actuellement assurée par le CAPFCE qui comprend 2 400 employés dont près de 700 dans ses délégations.

Sans décentraliser son budget, le CAPFCE envisage de négocier directement avec les Etats de leurs propositions et de passer les accords financiers correspondants. Ainsi les "usagers" pourraient-ils faire entendre leur voix, le niveau central conservant la maîtrise du processus et garantissant le respect des normes.

Si cette procédure aujourd'hui envisagée fonctionne de manière satisfaisante, elle pourrait déboucher sur une véritable décentralisation du pouvoir de construction en 1997, le CAPFCE délivrant alors des enveloppes globales par Etat et ne contrôlant plus l'exécution précise de budgets, sous réserve de l'application de normes.

Se pose enfin le problème de la diversification des curriculum et des programmes, au moins pour les parties liées aux enseignements professionnels et en fonction du marché du travail. Il est vrai que, dans un premier temps, l'enjeu était plutôt celui de l'établissement de normes (*Sistema Normalizado de Competencia Laboral, Sistema de Certificacion de Competencia Laboral*) et que, dans un second temps seulement, on peut entreprendre ce qui s'effectue de

manière croissante dans les autres pays de l'OCDE, à savoir une décentralisation partielle des programmes pour tenir compte des spécificités du marché du travail et être plus perméables aux demandes en provenance des entreprises.

Ce schéma de décentralisation correspond bien à la réalité du Mexique et à la nécessité de coordonner les services rendus et d'en élever la qualité. On peut toutefois se demander s'il ne conviendrait pas d'aller plus loin. Les principales difficultés sont liées aux aménagements financiers correspondants, notamment l'importance qu'il y a à mettre en rapport permanent la répartition des compétences et celle des ressources. D'après les administrateurs des Etats eux-mêmes, (opinion non partagée par le ministère de l'Education), cette décentralisation a soulevé des difficultés dont certaines sont rappelées ci-après :

- le montant de la subvention désormais versée par l'Etat fédéral aux Etats n'aurait pas été à la hauteur des charges qui allaient être encourues, point réfuté par le ministère de l'Education ;
- ce transfert a augmenté trop rapidement le nombre des fonctionnaires à la charge des Etats, ce qui leur a posé des problèmes en matière de gestion des ressources humaines auxquels ils n'étaient pas préparés ;
- l'Etat fédéral continuant à discuter du montant des rémunérations avec le syndicat des enseignants, il s'engage sur des relèvements de charges : or, là où le ministère de l'Education considère couvrir les surcoûts en résultant, certains Etats considèrent que cela n'est pas le cas.

Sans être achevé et avoir supprimé tous les problèmes, ce processus pionnier en matière de décentralisation de l'éducation a permis de mettre à jour un certain nombre de leçons et de raisons de succès ; il prouve également que la décentralisation peut provoquer les adaptations et les innovations nécessaires à sa réussite.

La santé

Les dépenses de santé s'élevaient en 1996 à 4 pour cent du PIB. Les besoins sont considérables dans ce domaine, même si certaines politiques ont connu, ces dernières années, des effets très positifs, telle la politique de lutte

contre la mortalité dans les Etats qui avaient obtenu une décentralisation partielle des ressources fédérales.

Aujourd'hui, la décentralisation est en marche dans ce secteur, et de manière prudente. Si des programmes sectoriels ont déjà fait l'objet de décentralisation (la lutte contre le choléra), le gouvernement fédéral entend ici veiller à ce que la décentralisation des établissements et des soins médicaux soit l'occasion d'une rationalisation des processus et non pas la source de doubles-emplois croissants. Il convient, en effet, de coordonner les trois sous-secteurs qui constituent le système de santé :

- certains établissements relèvent de l'Etat fédéral ;
- d'autres relèvent de l'Institut mexicain de sécurité sociale (sous réserve de distinctions à opérer entre l'IMSS-Services de santé pour les travailleurs et l'IMSS-Solidarité, qui traite surtout des populations rurales en zones marginales) ;
- enfin certains établissements relèvent des Etats.

Le principe est donc d'organiser la décentralisation en agrégeant au moins les établissements des Etats et du gouvernement fédéral, les établissements de la sécurité sociale présentant des spécificités de régime qui doivent être examinées au cas par cas. Une partie devrait cependant être fusionnée avec les institutions qui dépendront des Etats, notamment les établissements relevant de l'IMSS-Solidarité. Ce processus devrait être réalisé au cours de la période 1994-2000. On supprimerait alors les établissements relevant du gouvernement fédéral et on se retrouverait en présence d'un ensemble hospitalier géré par les Etats.

En matière d'achats de produits pharmaceutiques, on est en présence d'un autre défi. Si le principe d'une décentralisation totale est bien envisagé, on propose cependant aux Etats de décider de leurs commandes : ils peuvent soit les passer directement, soit les passer aux centrales d'achat existant au niveau de la Fédération. Ainsi les Etats profiteraient des économies d'échelle offertes par cette centralisation relative.

Par contre, en matière de recherche, les choses apparaissent plus complexes. La concentration des structures et des équipes de recherche dans le District fédéral a conduit à développer des recherches en matière cardiovasculaires, de diabète, de cancer au détriment, semble-t-il, de recherches sur les maladies infectieuses. Le problème est donc de savoir si une meilleure

répartition de la recherche ne conduirait pas à renforcer les efforts en matière de maladies infectieuses. La décentralisation pourrait être, ici, à l'origine d'un changement épidémiologique souhaitable. Mais, dans le long terme, l'évolution socio-économique accentuera les problèmes liés aux modes de vie comme le cancer.

Deux points méritent enfin d'être soulignés, qui doivent servir d'exemple pour la décentralisation dans d'autres secteurs :

- Le principe de la réforme de la santé, c'est de dépasser les politiques d'action qui ont souvent été construites à partir de groupes ciblés, ce qui conduisait à multiplier les doubles-emplois, la bureaucratie et l'inefficacité. (Comme on le verra plus bas, c'est là une des caractéristiques de l'administration publique qui peut être utile face à des situations d'urgence, mais qui gagne à être dépassée, dans le temps, par une meilleure intégration.) Pour cela, il faut avoir une approche plus globale, ce qui suppose aussi une meilleure définition des fonctions (régulation, financement, production des services), avec un opérateur qui les intègre de manière opérationnelle sur le terrain, en l'occurrence l'Etat.
- Un autre point mérite d'être relevé, qui souligne l'intelligence avec laquelle la politique de décentralisation est ici conduite. Pour mettre en oeuvre deux programmes spécifiques -- celui d'appui aux dispensaires (*Programa de Apoyo a los Servicios de Población Abierta*, PASSPA) et celui d'extension de la couverture sanitaire (*Programa de Ampliación de Cobertura* (PAC) --, il a été décidé d'opérer une forte contractualisation des ressources locales pour assurer le fonctionnement de ces centres de santé ou ces brigades. Ainsi espère-t-on mobiliser des personnes originaires ou vivant dans ces régions, mieux répondre aux besoins des communautés et garantir, à terme, l'existence de ressources professionnelles. Le premier programme aura permis la qualification de 1 014 professionnels de santé entre 1991 et 1995 ; le second devrait permettre celle de 4 666 personnes dans 380 municipalités fortement marginalisées.

La programmation urbaine

Là encore, les compétences semblent être définies de manière claire : c'est aux municipalités de définir, en ce qui les concerne, leurs schémas de développement en matière de ressources foncières, de viabilisation, d'équipements collectifs, etc. Quels sont les obstacles les plus traditionnellement rencontrés ici ?

- La définition des valeurs foncières n'est pas bonne, souvent inadaptée et, quelquefois même, inexistante. Sans doute l'existence de l'impôt sur la propriété conduit-il à fixer des valeurs de référence, et certaines municipalités, à commencer par la Ville de Mexico, ont mis en place des systèmes des plus performants. Mais, faute de ressources financières ou quelquefois aussi pour des raisons politiques, cet exercice n'est pas réalisé dans de bonnes conditions. En fait, ceux qui bénéficient le plus des services urbains n'y contribuent pas nécessairement, et les autres ont alors encore moins de raisons de les payer !
- Beaucoup de services sont encore rendus de manière informelle, ce qui cache d'importants enjeux de pouvoir ou financiers ; il est alors difficile de coordonner ces activités, sauf à assumer des conflits souvent intenses avec ceux qui organisent en fait ce secteur, dit informel.
- La coordination entre autorités publiques et partenaires privés est loin d'être effective, alors qu'un tel partenariat est indispensable, en matière de programmation urbaine, pour analyser les besoins, tester les réponses possibles et monter les programmes financiers correspondants.

D'une certaine manière, le *Programme des 100 villes* ("*Programa de 100 Ciudades*") a souligné ces défaillances en y apportant aussi des éléments de solution. Organisé et géré par le SEDESOL, ce programme s'est efforcé d'apporter des solutions en matière de fourniture d'infrastructures locales et de programmation urbaine pour les villes les plus importantes.

En fait, le seuil de population retenu au départ a été abaissé, ce qui a permis d'étendre sensiblement le nombre des villes bénéficiaires (près de 207 aujourd'hui). Ce programme avait pour objet :

- de définir les valeurs foncières, de manière à relever le rendement de l'impôt sur la propriété et à ouvrir de nouvelles possibilités de financement ;
- d'articuler les travaux de viabilisation et d'infrastructures locales ;
- d'aménager, de manière rationnelle, les systèmes de transport ;
- d'entreprendre la réhabilitation des centres-villes ;
- d'améliorer l'environnement.

Sa mise en oeuvre était suspendue à deux conditions :

- la consultation des populations locales ;
- la mise en oeuvre de partenariats avec le secteur privé, aux niveaux de l'information, de l'expertise et du financement.

Les résultats du programme ont été assez impressionnants :

- il concerne aujourd'hui 34.3 pour cent de la population totale et 51.4 pour cent de la population urbaine ;
- à cette occasion, 116 plans de développement locaux ont été réalisés, dont 109 approuvés, 75 publiés et 72 mis en oeuvre ;
- du point de vue des actions entreprises, le plus grand nombre a porté sur la réhabilitation de centres et/ou de monuments urbains, suivi d'opérations d'éclairage et de mise à jour des cadastres.

Deux expériences semblent, aujourd'hui, pouvoir être tirées de ce programme :

1. La consultation des populations et des acteurs locaux a été effective et s'est renforcée au cours de travaux effectués. Les conseils de développement urbains mis en place à cette occasion

se sont révélés profitables car ils ont effectivement permis une mise en rapport des différentes parties concernées : 46 pour cent représentaient des acteurs du secteur privé, 16 pour cent des fonctionnaires et des employés des municipalités, 11 pour cent des représentants des délégations du gouvernement fédéral, 5 pour cent des universités et des instituts de formation, etc. Ce faisant, on a pu corriger les approches des problèmes urbains, traditionnellement sectorielles et verticales ou hiérarchiques, en mettant en oeuvre une approche plus globale et plus horizontale.

2. Au vu de projets clairement définis, certains financements privés peuvent effectivement être mobilisés. Pour \$100 dépensés par les autorités publiques fédérales, le secteur privé dépensait :

- \$18 dans le domaine de la viabilisation de la voirie ;
- \$6.2 dans le domaine des transports ;
- \$5.4 dans le domaine de la réhabilitation des centres urbains ;
- \$5.3 dans le domaine de l'environnement.

Cette participation du secteur privé ne se limitait d'ailleurs pas aux acteurs de la municipalité concernée puisque l'on a vu des fédérations nationales de certains secteurs d'activités s'agréger à ce partenariat.

Le logement

Il n'est pas évident de considérer le logement comme une véritable infrastructure. Mais on peut parler ici de quasi-infrastructure, tant ses rapports avec les infrastructures déjà signalées sont importants :

- sa qualité dépend des infrastructures existantes ;
- sa répartition influe sur la programmation et la gestion des infrastructures et des services rendus ;
- il est une composante minimale et fondamentale des niveaux de vie et de la productivité des territoires.

Sans doute est-ce d'ailleurs pour cela que l'article 123 de la Constitution de 1917 avait déjà reconnu son importance dans la vie et les droits des citoyens.

Malgré cette reconnaissance déjà ancienne, ce n'est que progressivement qu'un certain nombre d'instruments ont été mis en place pour favoriser son développement. D'un côté, on a vu des banques, telle BANOBRAS, chargées d'intervenir pour stimuler la production ; d'un autre côté, on a vu se multiplier des institutions de financement spécialisées dans le domaine du logement, chacune tendant à s'occuper d'un segment précis de la population. Jointe au développement d'une certaine épargne familiale, cette multiplication des dispositifs joue un rôle incontestable dans la progression du nombre des logements : 8.2 millions en 1970, 16.2 millions en 1990 et 17.8 millions en 1995.

Mais la situation demeure insatisfaisante au vu des perspectives démographiques : la population continuera à croître de 91.6 millions en 1995 à 99.19 millions en l'an 2000 ; 67.7 pour cent de la population a aujourd'hui moins de 30 ans, ce qui laisse présager, à terme, une forte demande familiale. Par contre, il est vrai que le nombre de personnes par foyers tend à se réduire.

Aussi, et compte tenu des nécessités de rénovation de près d'un quart des logements existants, le Plan national de logement, pour la période 1995-2000, affiche-t-il la création nécessaire de 1.8 millions de logements neufs et l'amélioration de 2.2 millions de logements sur la totalité de la période. Quels facteurs négatifs faudra-t-il alors éliminer pour y parvenir ?

- l'absence de coordination des acteurs, ce qui s'explique par le fait que la plus grande partie des interventions est conduite groupe par groupe ;
- la mauvaise récupération des investissements financiers par les organismes de financement, ce qui les freine dans le montage de nouvelles opérations ; ce qui implique le faible développement d'un marché hypothécaire pour les institutions financières ;
- les problèmes de régularisation des sols (80 000 des hectares recherchés ont un statut complexe relevant des propriétés communautaires ou ejidales) ;

- les problèmes créés ici par un important secteur informel qui pourrait pourtant être associé dans cet effort, avec un effet qualité prévisible indéniable.
- la faiblesse des liens entre les biens immobiliers, les organismes de logement et les institutions financières.

Or, tous ces arguments ramènent à la nécessité d'une bonne décentralisation ; il est probable que c'est au niveau communal que l'on peut effectivement :

- coordonner des actions prises, à priori, en faveur de groupes potentiels de bénéficiaires, mais non à partir d'une logique plus intégrée qui ne peut alors être que celle d'un territoire ;
- mieux résoudre le problème de récupération des investissements (encore que les arguments politiques puissent, ici, jouer en sens inverse) ;
- résoudre effectivement le problème de régularisation des sols ;
- associer de manière "positive" le secteur informel.

Ce n'est malheureusement pas le cas et les deux organismes qui pourraient en grande partie assumer ce rôle d'intégration : le COPLADE d'une part, et les offices municipaux pour le logement d'autre part, ne sont pas bien utilisés faute de compétences plus claires.

Les politiques de lutte contre les inégalités

Il a toujours existé, au Mexique, des politiques de lutte contre les inégalités, marquées par une profonde caractéristique : le lien très étroit qui peut exister entre les dimensions personnelles et territoriales de la pauvreté. Ceci ne signifie pas que l'on soit riche ou pauvre en fonction du territoire concerné, mais que, souvent, sur un territoire donné, se concentrent des poches de pauvreté ou de richesse, ces territoires pouvant être d'ailleurs très proches les uns des autres. Ces politiques sont déjà anciennes, mais elles ont sensiblement changé ces dernières années avec le très important Programme

national de solidarité (PRONASOL). Avant d'entrer dans le détail de cette politique essentielle à la compréhension et au fonctionnement du Mexique contemporain, signalons, à titre d'illustrations, certaines des politiques utilisées auparavant :

- *Le Programme de développement intégral de la Famille* (“*Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia* DIF) : ce programme a été instauré, il y a maintenant plus de cinquante ans, pour aider les enfants pauvres de moins de cinq ans, ainsi que ceux plus âgés mais handicapés et les mères enceintes. Ce programme est en fait très décentralisé puisqu'il regroupe près de 1 700 services dans le pays, au niveau des Etats ou des municipalités. Le DIF a toujours entrepris des programmes de lutte contre la pauvreté, notamment à travers des programmes d'assistance alimentaire. Avec la mise en place du PRONASOL, ce programme allait trouver un appui financier très important, mais il n'est pas mauvais de signaler ici que certains des principes qui inspiraient ce dernier étaient déjà mis en oeuvre par le DIF depuis ses débuts.
- *Le Programme pour les populations indigènes* : ce programme est géré par l'Institut national des populations indigènes (*Instituto Nacional Indigenista*). Bien que ce programme allait changer sensiblement de sens et de leviers avec le PRONASOL, son principe était essentiellement de lutter contre la pauvreté des populations indigènes à travers une approche communautaire de leurs problèmes. Aujourd'hui, ce programme comprend à la fois des programmes économiques (le programme d'aide aux planteurs de café), des programmes d'aide au financement d'infrastructures locales (les fonds régionaux), des programmes culturels et des programmes de protection ou de défense des droits de ces populations.

Toutefois, après la "décade perdue", celle des années quatre-vingt, il était apparu nécessaire de mettre en place un effort de solidarité considérable au niveau du pays tout entier, en allant au-delà des tentatives effectuées jusqu'alors pour lutter contre la pauvreté, même si ces tentatives étaient méritoires. Entrepris à l'initiative du Président Salinas de Gortari, ce

programme voulait instaurer un "libéralisme social" et accompagner la modernisation du pays de la résorption des coûts sociaux correspondants. Il reposait sur plusieurs principes fondamentaux :

- le caractère intégral des actions : elles doivent associer toutes les dimensions des problèmes rencontrés ;
- la focalisation : loin d'aider systématiquement tout le monde, mieux vaut concentrer les actions sur ceux qui en ont le plus besoin ;
- la participation et la co-responsabilité de l'ensemble des acteurs concernés ;
- le respect des initiatives communautaires et la mobilisation des membres de la communauté ;
- la transparence dans la gestion financière des ressources.

Ainsi ce programme entendait-il associer la lutte contre la pauvreté des territoires comme celle des communautés et des personnes, ces éléments étant intimement liés dans le cas du Mexique. Mais, du fait de son ampleur, ce programme pouvait à la fois être interprété comme un véritable programme de lutte contre la pauvreté, un programme de mobilisation des initiatives communautaires de base, un programme de gestion des conflits sociaux et territoriaux.

Le succès de ce programme fut tel que parti de 680 millions de dollars en 1989, il a atteint rapidement 950 millions en 1990, 1.7 milliard en 1992, 2.5 milliards en 1993.

En fait, ce programme était une succession ou une addition de nombreux programmes définis souvent en participation avec d'autres ministères, ce qui en complique la compréhension d'ensemble. Parmi ces programmes, certains sont reconnus comme ayant eu de très grands effets, tels "Education et Société", le Programme des 100 villes, les programmes en faveur des populations indigènes, etc. Ce programme a cependant aussi fait l'objet de contestations ou de critiques, ce qui n'était pas anormal compte tenu de l'importance des sommes en jeu :

- L'excès de normativité est quelque fois considéré comme une source possible de dirigisme et d'interventionnisme dans les

affaires locales. De manière générale, cette mise en cause de l'excès de normativité renvoie à la lourdeur -- souvent justifiée -- des procédures budgétaires plutôt qu'à la densité de règlements jugés inhibants. Mais quelques cas peuvent soulever de véritables problèmes. L'examen de procédures, telles que celle de la désignation des aires prioritaires qui bénéficieront de la lutte contre la pauvreté extrême, en est un exemple. Les discussions interviennent souvent sur les critères fixés, a priori, par l'administration centrale, ce qui diminuera sensiblement alors la portée des discussions qui suivront, même si celles-ci sont en effet offertes aux représentants du niveau local. Invoquer ici l'absence de critères objectifs dans la mise en oeuvre des actions passées devrait être une raison supplémentaire pour ouvrir des discussions propres à chaque critère plutôt qu'à en définir de nouveaux, de manière souvent vécue comme bureaucratique, même si ce n'est sûrement pas là l'intention des décideurs.

- par rapport à d'anciens programmes, celui-ci avait conduit à des actions plus rapides, la centralisation apparaissant ici comme un facteur d'efficacité ;
- ce programme était "beaucoup plus" qu'un programme contre la pauvreté, c'était un programme insérant la lutte contre la pauvreté dans une logique de développement ;
- l'argent a été "plus" dépensé là où les luttes politiques pour le pouvoir étaient intenses, mais pas nécessairement là où le parti majoritaire contrôlait les exécutifs locaux.

Au-delà de ces premiers bilans, le problème est aujourd'hui de savoir si un tel programme est adapté à la décentralisation.

Deux acquis méritent d'être poursuivis, avec un certain nombre d'aménagements :

- Ce programme n'a jamais séparé les aspects redistribution des aspects développement : cette perspective où la résorption des inégalités est associée à la mise en oeuvre de nouvelles activités économiques, et pas seulement d'opérations de redistribution pures et simples, est un point à maintenir dans le temps.

- Ce programme a toujours entendu associer les communautés et les populations à la *détermination de programmes*, et c'est certainement là une condition de meilleure efficacité, à condition toutefois que ces mobilisations n'entrent pas en concurrence avec les organes démocratiquement élus, comme on l'a longuement signalé ci-dessus.

Par contre, ce type de programme doit être adapté dans le contexte de la décentralisation.

- Il convient non seulement de décentraliser les moyens, ce qui est maintenant fait en très grande partie dans le budget de 1996, mais de se prévenir contre les excès de réglementations. Même si c'est loin d'être vérifié, cet excès de réglementation peut devenir source de coûts, de défaillances, de délais et même d'accusation de gestion politique tant les autorisations de dépenses sont difficiles à obtenir dans un tel contexte. On peut même se demander ici si le rôle des représentants de l'administration centrale ne devrait pas être un rôle de conseil et d'appui, le rôle de contrôle par rapport aux grands objectifs étant confié aux seuls organes législatifs et judiciaires.
- Il convient de faire clairement la part des compétences possibles de la Fédération et des états dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Autant il appartient à la Fédération de veiller à ce qu'aucun Mexicain ne soit rejeté de la société et de mettre en place les mécanismes permettant son intégration, autant il apparaît difficile que la Fédération arrête d'elle-même les territoires infra-étatiques sur lesquels il convient de mettre en place des politiques systématiques de lutte contre la pauvreté extrême. Une partie du chemin est déjà parcourue dans la mesure où les responsables, comme les agents du SEDESOL, reconnaissent que de telles actions ne peuvent pas être entreprises par la Fédération seule. Mais le pouvoir de commencer de telles actions et de définir les territoires correspondants doit être du ressort de l'Etat concerné : il est censé connaître au mieux les besoins et il est garant de la cohérence de son propre territoire. Aussi les politiques de lutte contre la pauvreté doivent-elles être

de la compétence des Etats lorsqu'elles prennent une dimension territoriale infra-étatique, mais de la compétence de la Fédération lorsqu'il s'agit d'aider certains groupes ou de partir de critères personnels.

- Face aux inégalités entre des territoires aussi importants que les Etats, il convient ici de mettre en place des formules plus importantes dans leur montant, mais surtout plus globale dans leur utilisation. Il devrait exister, au niveau fédéral, un Fonds pour l'aménagement du territoire (se reporter plus bas) qui permettrait de passer des contrats avec les différents Etats pour réaliser des projets visant à la résorption des déséquilibres.

2.3 Quelle répartition des compétences ?

En premier lieu, il serait illusoire de chercher une décentralisation claire et nette où chaque domaine serait affecté bloc par bloc.

- Il n'est pas anormal que certains domaines puissent être partagés, tels l'éducation et la santé puisque, justement, ces services ont à la fois des dimensions nationales et locales ; tout l'enjeu est de faire alors que les différentes dimensions soient distribuées entre les niveaux de manière cohérente. Pourquoi les municipalités dépassant une certaine taille ne génèrent-elles pas les services correspondants ?
- Dans le cas du Mexique où les capacités de gestion et de contrôle ont été souvent centralisées, ce n'est pas du jour au lendemain qu'un tel système peut changer, même s'il existe des arguments logiques en faveur de tels changements.

En second lieu, les répartitions de compétences établies par la Constitution apparaissent déjà assez logiques. Il n'y a peut-être donc pas autant de chantiers constitutionnels ou législatifs à ouvrir ci-dessus qu'on aurait pu le penser a priori. Quelles recommandations peut-on ajouter ici ?

De manière générale, la Fédération :

- doit rester en charge, outre les fonctions régaliennes, des services publics à effets externes nationaux et des services où les économies d'échelle interviennent au niveau national (énergie, transport, environnement) ;
- en outre, elle doit, quel que soit le secteur concerné, garder la possibilité de mettre en oeuvre des politiques visant à corriger les inégalités territoriales ou entre groupes ;
- enfin, elle doit assumer une fonction d'évaluation générale des projets et des politiques mis en oeuvre à tous les niveaux, de circulation de l'information et de la diffusion des expériences, fonction qui semble aujourd'hui des plus marginales.

De manière générale, les municipalités doivent :

- assurer la responsabilité de tous les réseaux "locaux" de distribution et, le cas échéant, de production (ce qui sera moins fréquent) ;
- assurer les politiques publiques locales dans des domaines tels que la programmation urbaine, le logement, la lutte contre la pauvreté ;
- prendre en charge, en fonction de leurs ressources et de leurs configurations, des services comme ceux de l'école basique et des soins.

Enfin, les Etats doivent :

- coordonner les municipalités et leurs interventions, ce qui est en réalité une compétence de fait ;
- gérer ou coordonner -- si certains de ces services sont déjà pris en charge au niveau municipal -- les services de santé, d'éducation, d'irrigation et, pour partie, d'environnement ;

- mettre en oeuvre des programmes de solidarité à base territoriale pour compenser certaines des différences entre municipalités et lutter contre certaines formes de pauvreté qui peuvent être identifiées de manière territoriale ;
- et, plus techniquement, prendre en charge la production ou la gestion des biens à effets externes limités.

En troisième lieu, un problème important semble résider dans la possibilité politique, financière et organisationnelle des collectivités locales à assumer pleinement ces compétences. On est véritablement entre des groupes de municipalités très différentes les unes des autres.

Mieux vaut alors consolider la décentralisation si certaines conditions minimales qui dépendent de la seule compétence actuelle de ces collectivités locales sont remplies, par exemple la tenue d'une comptabilité publique permettant de mettre à jour les enjeux, les responsabilités et leurs sanctions. C'est donc au niveau des modes de décision, de gestion et de sanction que se nouent aujourd'hui l'enjeu de la décentralisation et la consolidation des bénéfices qui peuvent en être attendus.

2.3.1 Les critères de répartition optimale des compétences

Le premier critère réside dans le caractère local des services collectifs offerts. Normalement, un bien est public en fonction d'un environnement géographique donné : l'entretien des chemins est un bien public pour tous ceux qui utilisent de tels chemins, mais pas pour ceux qui en sont éloignés et ne les utilisent jamais ; mieux vaut, à ce moment-là, que ce soit les agents concernés qui définissent la quantité et la qualité du service qui sera alors rendu. On en vient donc à une répartition des compétences fondée sur la seule logique économique : si le caractère collectif du bien vaut pour un environnement donné et si son coût de production est le même au niveau central qu'à celui des ensembles géographiques concernés (absence d'économies d'échelle et d'économies d'envergure), il sera plus efficient de le produire au niveau local. Par contre, si son coût de production est supérieur au niveau local à ce qu'il est à un niveau plus centralisé (déséconomies d'échelle et/ou effets externes

négatifs), mieux vaut bénéficier des effets d'échelle ainsi captés et organiser centralement sa production. Mais, à cela, il faut ajouter :

- le problème des effets externes : des interdépendances en terme de production ou de consommation peuvent intéresser d'autres niveaux que ceux où la production apparaît optimale au vu des trois critères précédents ;
- le problème des biens sous tutelle : les entités concernées peuvent vouloir influencer le niveau d'allocation d'un bien pour des raisons non strictement économiques, mais liées, par exemple, à des problèmes de redistribution ou de protection.

Les tableaux 13 et 14 résument l'ensemble des contributions théoriques dans ce domaine, à la fois quant aux dimensions à prendre en considération, mais surtout quant à la répartition des fonctions de décision, d'exécution et de régulation (celle-ci n'ayant de sens que lorsque ce n'est pas la Fédération qui dispose de la fonction de décision).

Tableau 13. **Niveaux d'organisation à prendre en considération**

| Service public | Type de bien collectif | Effets externes | Economies d'échelle ou d'envergure | Biens sous tutelle |
|--------------------------|------------------------|-----------------|------------------------------------|--------------------|
| Défense nationale | F | F | F | F |
| Relations extérieures | F | F | F | F |
| Commerce international | F | F | F | F |
| Politique monétaire | F | F | F | F |
| Commerce intérieur | F | F | F | F |
| Ressources naturelles | F | F | F | F |
| Politique industrielle | F | F | F | F |
| Transport aérien | F, E | F | F | E |
| Transport ferroviaire | F, E | F, E | F, E | F, E |
| Transport publics | F, E, M | F, E, M | F, E, M | F, E, M |
| Postes | F | F, E, M | F, E, M | F, E, M |
| Redistribution | F, E, M | F, E, M | F, E, M | F, E, M |
| Environnement | F, E, M | F, E, M | F, E, M | F, E, M |
| Industrie et agriculture | F, E | F, E | F, E | F, E |
| Education | F, E, M | F, E, M | F, E, M | F, E, M |
| Santé | F, M | F, E, M | F, E, M | F, E, M |
| Eau | F, E | F | M | F, E, M |
| Programmation urbaine | M | F, E | E | F, E, M |
| Logement | M | E | E | F, E, M |
| Eclairage urbain | M | E | M | E, M |
| Evacuation des déchets | M | E | E | F, E, M |
| Marchés | M | E | E | F, E, M |
| Abattoirs | E, M | E | E | E, M |
| Culture | F, E, M | F, E, M | F, E | F, E, M |
| Bibliothèques | M | E | E | F, E, M |

Source: Gamboa, 1996; Musgrave, 1990; Greffe, 1995.

Tableau 14. Répartition des compétences

| Service public | Décision | Exécution | Régulation |
|---------------------------|----------|-----------|------------|
| Défense nationale | F | F | |
| Relations extérieures | F | F | |
| Commerce international | | | |
| Politique monétaire | F | F | |
| Commerce intérieur | F | F | |
| Ressources naturelles | F, E | F, E | |
| Politique industrielle | F | F, E | F |
| Transport aérien | F, E | F, E | F |
| Transport ferroviaire | F, E | F, E | E |
| Transport public | F, E, M | F, E, M | F, E |
| Postes | F | F | F |
| Redistribution | F, E, M | F, E, M | F, E |
| Environnement | F, E, M | F, E, M | F, E |
| Industries et agriculture | F, E | F, E | F |
| Education | F, E, M | F, E, M | F, E |
| Santé | F, E | F, E, M | F, E, M |
| Eau | F, E | F, E, M | F, E, M |
| Programme urbain | M | M | F, E |
| Logement | M | M | E |
| Eclairage urbain | M | M | E |
| Evacuation des déchets | M | M | E |
| Marchés | M | M | E |
| Abattoirs | E, M | E, M | F, E |
| Culture | F, E, M | F, E, M | F, E |
| Bibliothèques | M | M | F, E |

Source: Gamboa, 1996; Musgrave, 1990; Greffe, 1995.

Selon l'ensemble de ces critères :

- Un certain nombre de fonctions seraient automatiquement réservées au niveau municipal, tels les services de distribution de l'eau, du nettoyage et de l'évacuation des déchets, de la distribution d'électricité, de la voirie communale, de l'état civil, etc.
- D'autres seraient réservées au niveau fédéral : les fonctions régaliennes (armée, police, justice, relations extérieures) ; la politique macro-économique et la planification globale du développement ; la régulation ; la protection du bien-être

individuel ; les grands réseaux de communication et d'information.

- Au niveau des Etats, on trouverait les services susceptibles d'économies d'échelle ou d'effets externes : la production de l'eau ; le prélèvement des impôts locaux ; la lutte contre l'extrême pauvreté sur une base géographique ; un certain nombre de réseaux de communication et d'information à vocation régionale ; les activités culturelles ; etc.

Ce critère se révèle délicat dès que l'on considère des fonctions telles que l'éducation et la santé. Par certains aspects, ces fonctions peuvent être gérées au niveau municipal lorsqu'il s'agit de l'école fondamentale ou de la santé de premier degré. Mais, par d'autres aspects, ces fonctions doivent être gérées au niveau fédéral, lorsqu'il s'agit des universités autonomes ou des fonctions de recherche, et cela en cohérence avec le critère défini ci-dessus. Son utilisation ne suffit pas toujours à classer les compétences entre les différents niveaux d'administration, et d'autres critères ont leur mot à dire.

En tout cas, on constate des différences sensibles avec la répartition des compétences telle qu'elle existe au Mexique, au niveau de la pondération des interventions sinon à celui de leur énumération : il semble en effet que les municipalités et les Etats sont moins présents dans les fonctions de décision qu'elles ne devraient l'être ; par contre, elles le sont bien dans les fonctions d'exécution comme elles doivent effectivement l'être.

La répartition constitutionnelle

La répartition des compétences est fixée par plusieurs articles de la Constitution dont l'ordonnement est le suivant :

- l'article 115 définit les fonctions des municipalités, essentiellement l'ensemble des services locaux : approvisionnement et évacuation des eaux, éclairage, nettoyage des rues, cimetières, abattoirs, jardins, police, plus tout ce qui leur est attribué par les Etats ;
- l'article 117 réserve à la Fédération les traités internationaux, l'émission monétaire, la politique fiscale, l'acquisition de dettes à

l'extérieur et l'emprunt autre que pour des raisons d'investissement ;

- l'article 124 attribue à l'Etat les compétences qui ne sont pas explicitement attribuées par la Constitution à la Fédération et aux municipalités ;
- enfin, un certain nombre d'articles définissent des compétences jointes en matière d'éducation (articles 3 & 73), de santé (articles 4 & 73), de programmation urbaine (article 73) et de protection de l'environnement (article 73).

Contrairement à ce qui apparaît comme une idée reçue, la répartition actuelle des compétences est donc loin d'être défavorable aux collectivités décentralisées, aux Etats et aux municipalités (tableau 15).

Dans la plupart des domaines concernés, les municipalités sont présentes. Lorsque ces infrastructures dépassent les dimensions municipales, l'Etat intervient logiquement. Enfin, pour certains services collectifs tels que l'éducation et la santé, qui possèdent à la fois le caractère de bien collectif national et local, la Fédération reste le principal opérateur mais avec, ces dernières années, une place de plus en plus importante des Etats et du District fédéral.

Tableau 15. **La répartition des compétences par niveau**

| Service public | Gestion et dépenses de fonctionnement | Investissements et participations en capital |
|--|---------------------------------------|--|
| Plan Urbain | | |
| - Plan d'utilisation des sols | M | |
| - Régularisation des titres de propriété | M | |
| Equipement public | | |
| - Approvisionnement en eau et arrosage | F | F |
| - Distribution de l'eau | E, M, DF | E, M, DF |
| - Ecoulement des eaux | M, DF, F | E, F, M, DF |
| - Eclairage urbain | M, DF | M, DF |
| - Service de propreté urbaine et ramassage d'ordures | M, DF | M, DF |
| - Marchés et centres de distribution de marchandises en gros | M, DF | M, DF |
| - Espaces publics | M, DF | M, DF |
| - Cimetières et services funéraires | M, DF | M, DF |
| Transport et voies de communication | | |
| - Transport urbain | F, E, DF | F, E, DF |
| - Voirie | M | M |
| - Grands axes | F, E | F, E |
| - Autoroute à péage | F, E | F, E |
| - Chemin de fer | F | F |
| - Postes et télécommunications | F | F |
| Budget affaires sociales | | |
| - Santé (conventionné) | Sécurité sociale fédérale | Sécurité sociale fédérale |
| - Santé (non conventionné) | F, DF | F, E, M, DF |
| - Population en grande difficulté | F | F |
| - Education publique (de base) | F | E, DF |
| - Education publique (secondaire) | F, E | F, E |

Légende: F : Fédéral ; E : Etat ; M : Municipalités; DF : District fédéral.

Source: Gamboa Gonzales Rafael (1996), Perez Gonzales Hugo (1994) et García del Castillo Rodolgo (1995), et analyse de la constitution.

Il existe évidemment des problèmes de répartition des compétences, par exemple dans le domaine de l'eau. Cette présentation liminaire montre toutefois que le vrai problème tient peut être moins à la répartition formelle des compétences qu'à la capacité des municipalités, ou des Etats, d'assumer ces pouvoirs.

Par ailleurs, si l'on considère un autre critère d'analyse, celui de l'opposition entre les fonctions de planification et les fonctions d'exécution, on voit poindre un certain déséquilibre (tableau 9), les responsabilités des municipalités relevant plus rarement de la planification et de la décision que de l'exécution.

Tableau 16. La répartition des fonctions de planification et d'exécution

| Service Public | Fonctions politiques et de planification | Fonctions d'exécution |
|--------------------------|--|-----------------------|
| Défense nationale | F | F |
| Relations extérieures | F | F |
| Commerce international | F | F |
| Politique monétaire | F | F |
| Commerce intérieur | F | F |
| Ressources naturelles | F | F, S |
| Politique industrielle | F | F |
| Transport aérien | F | F |
| Transport ferroviaire | F | F, S |
| Transport public | S, M | S, M |
| Postes | F | F |
| Redistribution | F | F, S, M |
| Environnement | F, S | F, S, M |
| Industrie et agriculture | F, S | F, S, M |
| Education | F, S | F, S, M |
| Santé | F, S | F, S, M |
| Eau | F, S | F, S, M |
| Planification urbaine | F, S, M | F, S, M |
| Logement | F, S | F, S, M |
| Eclairage urbain | S, M | S, M |
| Evacuation des déchets | F, S, M | F, S, M |
| Marchés | M | M |
| Abattoirs | M | M |
| Culture | F, S, M | F, S, M |
| Bibliothèques | M | M |

Légende : F : Fédéral ; E : Etat ; M : municipal.

Source: Gamboa Gonzalez Rafael (1996), Perez Gonzalez Hugo (1994) et Garcia del Castillo Rodolfo (1995), et analyse de la Constitution.

Le diagnostic global des acteurs locaux

L'enquête importante du CIDE (*Encuesta General de Gestion Municipal*, 1995) offre un tableau d'ensemble des problèmes de gestion des services publics ou des infrastructures locales qui permet de disposer ainsi d'une bonne introduction à notre problème.

Face aux différentes modalités de gestion (gestion directe, concession, convention avec une autre institution publique, *fideicomiso*, association), la première d'entre-elles, ou gestion directe, prédomine. Elle représente :

- 57.9 pour cent des services d'approvisionnement en eau ;
- 48 pour cent des services d'égouts ;
- 70.2 pour cent des services d'éclairage municipal ;
- 66.7 pour cent du nettoyage des rues ;
- 72.6 pour cent des jardins et parc municipaux.

Par contre, deux services ne correspondent pas à ce schéma :

- 36.4 pour cent des abattoirs,
- 34.2 pour cent de l'entretien des rues.

Or ce mode de gestion directe est à la fois difficile et coûteux. Pour l'assurer dans de bonnes conditions, les municipalités doivent :

- définir et faire respecter des règlements ;
- gérer les ressources humaines correspondantes ;
- entretenir les équipements ;
- obtenir des utilisateurs qu'ils paient les services alors que ceux-ci considèrent qu'ils les paient déjà au titre des impôts sur la propriété.

Il en résulte de grandes difficultés et des niveaux de provision de services souvent insatisfaisants. Les municipalités le reconnaissent d'ailleurs, mais en mettant en avant surtout l'argument financier : de tous les problèmes à assumer, c'est le problème financier qui est le plus important, quel que soit le type de service envisagé (tableau 14). Cet obstacle est dû autant à la difficulté de recouvrir des prix d'utilisation qu'à la faiblesse de leurs propres ressources.

2.3.2 *Le problème des «capacités inégales»*

Le problème de la répartition des compétences est nécessairement lié à celui de l'inégale capacité de décision et de gestion des collectivités, qu'il s'agisse des Etats et/ou surtout des municipalités, ce qui peut poser des problèmes de cohérence. Mais, surtout, la Constitution reconnaît elle-même le fait que certaines municipalités peuvent rencontrer des difficultés à assumer les compétences dévolues, l'Etat pouvant alors intervenir. On peut même penser que dans la mesure où il organise la collecte de l'impôt sur la propriété au profit de communes, il sera incité à en augmenter l'efficacité en regroupant certaines fonctions ou en construisant des collaborations entre ces communes. La question se pose donc de savoir comment arbitrer entre ces deux niveaux.

En faveur de l'Etat joue d'abord le principe du fédéralisme. Dans un système fédéral, un Etat est beaucoup plus qu'un cadre ou un regroupement de communes. Il est le lieu où peuvent s'élaborer des politiques en rapport avec le développement économique et les demandes des citoyens.

En faveur de l'Etat joue aussi le fait que les communes sont souvent nombreuses : plus de 2 400 pour 31 Etats de la République. Certaines communes sont petites et ne peuvent évidemment assumer les fonctions qui leur sont demandées si on respecte le principe de subsidiarité au sens strict. Dans certains Etats, tel celui d'Oaxaca, le rapport entre les communes les plus importantes et les plus petites est de 1 à 1 000 (de 300 à 300 000 habitants), ce qui en dit long sur leur aptitude à gérer les mêmes services.

En faveur de la municipalité jouent deux éléments. D'une part, le principe de subsidiarité et le résultat attendu de la décentralisation, à savoir un processus de décision plus proche des besoins et des attentes des citoyens que ce qui a pu se passer jusqu'ici. D'autre part, le fait que la municipalité est le seul cadre possible à partir duquel on peut toucher les communautés qui la constituent ; dans la plupart des Etats, et mis à part les communes urbaines

importantes, les communes regroupent en fait de nombreuses localités. Si cela pose déjà un problème pour organiser l'expression des besoins, une telle expression serait encore plus difficile si l'on privilégiait un niveau de définition des politiques encore plus élevé.

Rien ne permet donc, a priori, de privilégier un niveau plutôt qu'un autre, et mieux vaut considérer qu'ils doivent former un ensemble cohérent. La commune reste le lieu de décentralisation par excellence, mais dans un Etat fédéral, les Etats ont un rôle à jouer. A cette fonction de mise en cohérence de politiques municipales s'ajoute le fait qu'il lui faut assister les communes pour leur procurer les moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Dans plusieurs Etats, on constate que des politiques de «capacitation» des communes sont mises en oeuvre :

- dans l'Etat de Morelos le gouverneur a-t-il mis en place un plan de formation et de qualification des ressources humaines dont les maires se félicitent ;
- dans l'Etat de Guanajuato, un programme encore plus important s'efforce de faire des municipalités le terme final de l'évolution de la décentralisation, tout en reconnaissant leur inégalité ou leur inadéquation en matière de ressources humaines (*Proyecto Municipalizacion Guanajuato*). Le principe est de savoir si le mode de fonctionnement des municipalités permet de satisfaire plusieurs critères parmi lesquels :
 - la capacité à collecter les demandes de la population ;
 - la capacité à assurer un fonctionnement démocratique de la commune ;
 - la capacité à s'assurer la collaboration des associations ou des organisations non gouvernementales.

Si la municipalité n'arrive pas à satisfaire de tels critères, d'importants programmes de formation sont mis en place. On relèvera toutefois que ce projet extrêmement élaboré vise à une transformation radicale du rapport Etat-municipalités, le principe étant ici de pousser au maximum le principe de subsidiarité.

Mais on pourrait aller plus loin en posant la question du regroupement des communes ou, au minimum, de la gestion en commun de certains services. La question du regroupement n'est guère envisagée. Celle de la gestion en commun de certains services l'est bien plus. Dans un Etat comme celui d'Oaxaca, celui qui connaît justement le plus grand nombre de communes (570, soit plus du cinquième des municipalités de tout le Mexique), on rencontre un grand nombre de structures intermédiaires : des districts pour la collecte des impôts (30), des délégations de l'Etat pour permettre aux citoyens d'accéder plus facilement à certains services (20), des stations d'équipement où les communes trouvent les moyens matériels nécessaires à l'entretien de chemins ou de routes (20).

Le problème de la gestion intercommunale d'une ou plusieurs activités ou d'un programme dans son ensemble devrait, lui-aussi, être étudié en détail sur le plan législatif : des incitations financières devraient être prévues au niveau fédéral pour ces regroupements, incitations d'autant mieux justifiées qu'elles devraient déboucher ici sur une plus grande efficacité dans la gestion des services publics. Au vu des expériences des autres pays de l'OCDE, ces incitations pourraient prendre plusieurs formes :

- garantie de progression financière sur plusieurs années des ressources correspondantes ;
- globalisation des ressources budgétaires des municipalités pour leur donner plus de flexibilité dans l'organisation de ces formules de coopération, dès lors que celles-ci s'étendraient à plusieurs fonctions.

A l'inverse, on relèvera une expérience de "division" des communes, dans l'Etat de Tlaxcala. Partant du principe que certaines communes sont encore trop grandes pour assurer une distribution correcte de service entre tous ses habitants, le gouverneur de cet Etat a décidé d'en réduire la taille et, ce faisant, d'en augmenter le nombre. On se rapprocherait alors du nombre effectif de petites communautés : 300, alors que les 44 municipalités qui constituent cet Etat rendent toute démocratie réelle plus difficile.

Pour corriger un tel système, le Congrès de l'Etat a donc défini 21 conditions pour que des communautés puissent se constituer en communes : ces conditions étaient relatives aux cohérences géographiques, aux dotations administratives possibles, etc. Quarante-deux demandes ont alors été adressées au Congrès, mais 26 seulement ont obtenu satisfaction et sont donc devenues

municipalités. A ce stade, il a été aussi décidé de distribuer les participations de la Fédération, qui transitent via l'Etat, en fonction du nombre d'habitants afin d'augmenter les chances de satisfaction des besoins des citoyens. Enfin, et toujours dans le même esprit, il a été décidé que, dans les municipalités où il existait des agents intermédiaires en raison de leur taille, ces agents deviendraient des fonctionnaires municipaux et assumeraient des fonctions en matière de sécurité publique, d'état civil et d'infrastructure locale.

D'après le gouverneur de cet Etat, l'expérience s'est révélée heureuse. Peut-on en tirer des leçons pour la mise en oeuvre de la décentralisation ? Dans la mesure où il s'agit de communes situées dans un ensemble urbain, devenu trop important pour être géré par une seule municipalité, cette stratégie peut être pertinente ; on relèvera qu'à Tlaxcala, ce cas correspond aux deux-tiers des nouvelles municipalités ainsi créées. En milieu rural où les communes sont souvent plus pauvres, cette stratégie paraît moins évidente.

3. EN QUOI LA DÉCENTRALISATION CONSTITUE-T-ELLE UN PROCESSUS DE DÉCISION FAVORABLE ?

Quel mode de décision, de gestion, de financement des services collectifs permettra-t-il de répondre le mieux au besoin du Mexique ? Un mode de gestion centralisé ou, au contraire, un mode de gestion décentralisé ? Aujourd'hui, le mode de "production" de ces équipements reste essentiellement centralisé en ce sens que, même si les compétences correspondant à l'essentiel des services locaux sont attribuées aux municipalités (Article 115 de la Constitution), les modalités de financement conduisent le plus souvent à leur "organisation" centralisée ou, plus simplement encore, à leur insuffisance au niveau local. Mais, justifier la décentralisation par les défaillances d'une gestion centralisée ne suffit pas, et il convient ici de montrer en quoi la décentralisation offre un schéma de décision plus pertinent.

3.1 La décentralisation améliore la nature et les effets attendus des processus de décision

- en permettant une meilleure analyse des besoins,
- en stabilisant l'environnement des décideurs,
- en permettant la prise en considération des diversités et différences.

En permettant une meilleure analyse des besoins

En rapprochant les lieux de décision des besoins des populations et territoires, on se donne les moyens de mieux les percevoir et de mieux contrôler l'adéquation des moyens alors mis en oeuvre pour les satisfaire. Ce point est unanimement admis dans l'ensemble des pays de l'OCDE comme de l'Union Européenne, même si sa matérialisation renvoie effectivement à une

bonne conduite de la décentralisation. Mais d'autres illustrations peuvent également en être données au Mexique.

Si l'on considère l'exemple maintes fois signalé, au niveau central comme au niveau local, de l'interférence entre la qualité de l'eau et la santé, une approche centralisée de ces problèmes conduit à développer, de manière parallèle et disjointe, des équipements en matière sanitaire d'une part, et des programmes de traitement de l'eau d'autre part. Faute d'être coordonnée et de ne pas progresser au même rythme, on peut donc parvenir à une situation locale où l'on créera des hôpitaux ou des dispensaires d'un côté, mais où, de l'autre, les actions requises en matière de purification et d'assainissement des eaux ne seront pas entreprises. Un mode de gestion décentralisé permettrait, ici, de définir des stratégies plus cohérentes au niveau local et de définir des programmes de santé et de traitement des eaux qui s'appuient mutuellement. En cas d'urgence, par exemple lorsque l'on est en présence d'une épidémie de choléra, cette approche décentralisée de la définition d'une solution est encore plus pertinente.

Si l'on considère maintenant l'exemple de l'aide alimentaire dans le cadre du Programme de développement intégral de la famille (DIF), il convient de rappeler que, pendant longtemps, cette aide, distribuée sous forme réelle, a été conçue et attribuée de manière centralisée. Les responsables même du programme ont reconnu qu'elle était peu adaptée aux besoins ou aux usages spécifiques des populations concernées et que, de ce fait, une partie non négligeable de l'aide restait inutilisée ! Avec une meilleure décentralisation au niveau des Etats, ce gaspillage a pu être réduit.

Enfin, en ce qui concerne l'évolution des politiques de santé dans le cas de l'Etat d'Oaxaca, il convient de souligner que la décentralisation des moyens en faveur de la santé a permis à l'Etat de réduire de plus de 50 pour cent le taux de mortalité en moins de cinq ans, celui-ci passant de 39 pour cent à 15 pour cent. Pour les responsables de cet Etat, ce résultat s'explique par l'aptitude à définir, au plus près, les solutions des besoins, là où des années de politique fédérale n'avaient pas su réduire un tel taux.

En stabilisant l'environnement des décideurs

Trop souvent, le fait d'éloigner les capacités effectives de décision et d'arbitrage en matière de ressources des responsables des territoires, même si ceux-ci détiennent certaines compétences formelles, conduit à un effet négatif :

- compte tenu des modifications incessantes des réglementations ou de la normativité, ils ne peuvent plus détenir les informations nécessaires à leurs actions, pas plus qu'ils ne peuvent d'ailleurs les chercher ;
- compte tenu de la modification incessante d'enveloppes budgétaires spécialisées, ils ne peuvent plus savoir à quel montant de ressources s'attendre dans le temps !

Aussi apparaît-il nécessaire de stabiliser l'environnement des acteurs locaux, si l'on entend qu'ils prennent les décisions les plus pertinentes et, pour cela, éviter les excès de normativité ou l'absence de fonds propres, même si, par ailleurs, la conduite des politiques publiques implique un minimum de normativité et de ressources budgétaires centralisées.

En permettant la prise en considération des diversités et différences

Dans beaucoup de pays en effet, le fait de laisser les décisions au centre peut conduire à privilégier les aires les mieux représentées politiquement ou les mieux dotées économiquement, ce qui ne peut qu'augmenter les écarts. Il a également été remarqué que la répartition de la fonction publique, elle-même, introduisait des biais dans la répartition des équipements. Or, cette meilleure répartition des services évite les coûts de congestion d'une part, les coûts de désertification d'autre part (Livre blanc de l'Union européenne de 1993 sur "La croissance, la compétitivité et l'emploi"). Jusqu'à ces dernières années, près de 40 pour cent des structures scolaires (hors universités) étaient concentrées dans l'agglomération de Mexico. Il y avait là quelque chose d'anormal que seule la centralisation d'une part, et la capacité de gestion et d'initiative du District fédéral d'autre part, pouvaient expliquer. Un système plus décentralisé des ressources comme des prises de décision -- tel que celui justement mis en place aujourd'hui -- ne manquera pas de déboucher sur une meilleure répartition des établissements scolaires.

3.2 La décentralisation améliore la réalisation et la gestion des programmes d'équipements et de services

- en ouvrant de meilleures conditions de suivi des chantiers et de réalisation des tâches,
- en économisant les pertes en ligne là où la centralisation les multiplie,
- en faisant de la participation sociale une véritable ressource qui vient se combiner aux autres pour en augmenter l'efficacité.

En ouvrant de meilleures conditions de suivi des chantiers et de réalisation des tâches

Pendant longtemps, dans le domaine de la santé, le suivi et la réception des travaux a été assurée par le centre, pratique aujourd'hui en voie de disparition. Il en a résulté de nombreux effets négatifs, outre le fait que ces équipements n'étaient pas toujours adaptés, a priori, aux besoins locaux :

- les marchés sont passés avec les entreprises connues du seul centre, au détriment des entreprises locales ;
- le suivi n'est pas assuré, aucun pouvoir local n'étant responsable et le pouvoir central ne pouvant suivre de très nombreux travaux éparpillés dans tout le pays ;
- la réception des travaux s'effectue de fait sur des déclarations ou des comptes rendus écrits, ce qui peut recouvrir des vices de construction ou des éléments non terminés.

De nombreux chantiers restent inachevés, près de 4 000 selon le ministère du Des Finances et du Crédit Public. Sans doute des travaux décidés localement peuvent-ils, eux-aussi déboucher sur de telles difficultés. Mais plus les conditions de suivi et de validation des travaux sont éloignées de leurs conditions effectives de déroulement, plus ce risque s'élève.

En économisant les pertes en ligne là où la centralisation les multiplie

La situation du DIF déjà évoquée plus haut offre un dernier exemple. Selon ses estimations, la plupart des aides gérées de manière centralisée n'arrivent pas à leurs bénéficiaires ; sur une aide d'un montant de 100, 40 seulement arriveraient aux destinataires effectifs. Trois raisons concourent à expliquer cette situation :

- l'excès de normativité ;
- le nombre des stades intermédiaires qui constitue autant de sources d'élévation des coûts de fonctionnement que de déviation possible de l'aide ;
- le fait qu'une partie de l'aide qui arrive localement est dispensée à des personnes qui n'en ont pas nécessairement besoin.

Ce dernier argument n'est pas l'apanage des décisions centralisées : des décisions décentralisées peuvent, elles-aussi, conduire, via le clientélisme, au même résultat. Toutefois, d'après nos interlocuteurs, la participation des populations locales aux décisions et à leur suivi est une plus grande garantie contre ce type d'abus qu'une décision centralisée que des populations locales ou des groupes-cibles pourront difficilement modifier.

En faisant de la participation sociale un véritable ressource qui vient se combiner aux autres pour en augmenter l'efficacité

Au Mexique, la participation sociale constitue à la fois une réalité importante et une véritable ressource pour la réalisation des chantiers et des infrastructures. Sans doute, cette participation peut-elle poser d'autres problèmes comme on le verra plus bas, par exemple en matière de relations avec les organismes formels. Pour mobiliser en effet les ressources humaines que la décentralisation peut susciter, il convient que les décideurs puissent dialoguer avec la communauté des habitants ou des résidents ; définir avec eux la nature exacte des infrastructures qui peuvent être créées -- ce qui est aussi une garantie pour leur rentabilité sociale et financière ultérieure ; et décider avec eux, moyennant quels apports extérieurs en financement ou en matériel ils participeront à leur mise en oeuvre.

Les présidents d'assemblées municipales ont insisté sur cette importance de la participation sociale et le fait que loin de s'éteindre dans le temps, elle peut, au contraire, devenir un élément central dans la gestion des affaires publiques. Mais, bien entendu, à condition que cette gestion soit décentralisée.

3.3 La décentralisation est source d'efficacité et de développement économique

La décentralisation peut créer les conditions favorables au développement en déclenchant des effets de levier ou en catalysant le développement. Trois situations illustrent particulièrement cet effet catalytique de la décentralisation.

- Dans un premier cas, la décentralisation permet de faire travailler des entreprises locales fortement intensives en main-d'oeuvre, là où la centralisation profite surtout à d'importantes entreprises fortement capitalistiques. Il en résulte une distribution de revenus qui irrigue d'autres activités et permet de créer des emplois au niveau local. Cela profite alors à la création ou à la stabilisation d'un tissu de petites et moyennes entreprises qui renforceront le tissu économique local, une fois les travaux spécifiques terminés.
- Dans un second cas (transports, nettoyage des ordures), la décentralisation permet d'associer un certain nombre d'activités jusque-là informelles et d'en faire des activités plus stables et mieux organisées offrant leurs services au public dans de meilleures conditions que celles qui prévalaient jusque-là. La modernisation du service peut alors intervenir sur la base d'anticipations plus stables et plus élevées.
- Dans un dernier cas, il s'agit d'un effet de levier financier. A partir du moment où les autorités locales disposent d'un minimum de fonds, elles peuvent déclencher un processus où s'agrègeront d'autres fonds publics mais aussi des fonds privés. Cet effet est d'autant plus fort que ce sont en général les autorités locales qui auront à faire payer les services rendus, de manière directe ou indirecte, ce qui offre les garanties recherchées par les prestataires de fonds.

Ces raisons expliquent pourquoi le mouvement en faveur de la décentralisation a été général dans les pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années, ce qui ne signifie pas qu'il existe un chemin unique et des recettes uniformes pour y parvenir. Bien au contraire, on constate à la fois une variété d'expériences et de choix, car il faut partir des réalités propres à chacun et souvent des rythmes différents à l'intérieur même d'un pays donné.

Mais des leçons tirées de ces mêmes expériences comme des arguments qui viennent d'être évoqués, il apparaît que la décentralisation est d'autant plus efficace et réussie :

- qu'elle met en oeuvre un principe de responsabilisation des acteurs et des centres de décision concernés ;
- qu'elle multiplie les effets de levier et les partenariats qui les sous-tendent ;
- qu'elle consiste moins à savoir qui détiendra tel pouvoir aujourd'hui détenu par un autre qu'à savoir qui est responsable de quoi, qui paie pour quoi.

Pour bon nombre d'analystes, bien que la décentralisation recèle certaines des vertus décrites ci-dessus, en multipliant les niveaux de décision elle entraînerait aussi d'importants coûts administratifs. Par contre, elle est source d'efficacité et de productivité à un moment où cela est indispensable pour l'économie. Bien gérée, elle peut entraîner, pour un même montant de dépenses publiques, des effets additionnels de création d'emplois et de nouveaux marchés. Il est donc difficile de prétendre que la décentralisation est le seul lot des jours meilleurs.

Le Livre Blanc de l'Union Européenne publié en 1993 sur "*La croissance, la compétitivité et l'emploi*" a souligné que la réalisation des trois principaux objectifs à atteindre dans une perspective macro-économique peut être facilitée par la décentralisation :

- la productivité : aujourd'hui, la compétitivité se réalise autant en terme de produits et de services que de coûts, ce qui implique des territoires innovants sachant organiser les infrastructures correspondantes ;
- l'efficacité : les finances publiques doivent être rationalisées grâce à une plus grande responsabilisation des acteurs, ce qui

conduit à mettre face-à-face les capacités de décision et les problèmes à résoudre, c'est-à-dire à décentraliser ;

- la solidarité, ce qui implique une recherche plus fine de l'adéquation des moyens aux objectifs, d'où, là encore, une approche plus décentralisée des problèmes.

Il va de soi que les effets de la décentralisation ne se matérialiseront pas automatiquement, tout dépendant ici de la manière dont la décentralisation est organisée. En outre, et pour être cohérent, il convient que la mise en oeuvre de la décentralisation ne vienne pas, par ses coûts ou ses anticipations, dérégler les équilibres macro-économiques eux-mêmes.

A partir de ces différents éléments, la décentralisation doit et peut être considérée comme le moyen de développer un système d'infrastructures garantissant le caractère innovant des territoires. Mais, pour satisfaire à ces conditions, encore convient-il de déterminer :

- comment responsabiliser au mieux ces niveaux ou centres de décision ;
- comment gérer efficacement les ressources humaines mobilisées ;
- comment financer les équipements et services correspondants ;
- comment veiller à ce que leur répartition sur le territoire ne soit pas le simple reflet des ressources accumulées, mais qu'elle permette, au contraire, de corriger les inégalités ou les inadaptations pour le plus grand profit de tous.

Avant d'entrer dans le détail de ces problèmes, une remarque importante s'impose. Il est difficile de prétendre, comme certains le font souvent, que la décentralisation ne peut être mise en application que si tout le monde présente d'emblée les compétences nécessaires. Ce point de vue est erroné pour les raisons suivantes :

- il ne permet pas d'en capter les effets positifs du côté des entités territoriales qui présentent déjà un certain nombre d'aptitudes et de capacités, notamment en matière humaine ;
- faute de l'expérimenter, ceux qui ne détiennent pas les compétences ou les aptitudes requises n'ont guère de chance de

les acquérir : c'est en expérimentant des situations décentralisées que ces acteurs peuvent assumer progressivement cette décentralisation, et il n'y a guère à attendre ici d'un système qui agit plutôt comme une source de déresponsabilisation générale : celle des autorités locales incapables d'expérimenter de telles responsabilités ; celle des autorités centrales non obligées de se justifier auprès des citoyens.

4. COMMENT GÉRER LES INFRASTRUCTURES LOCALES : LE PRINCIPE DE RESPONSABILISATION

Les effets attendus de la décentralisation se matérialiseront si les autorités compétentes prennent leurs décisions en toute clarté, et en répondent devant leurs mandants comme devant leurs partenaires. Cela renvoie à de nombreuses conditions, parmi lesquelles :

- la cohérence des compétences légales,
- une gestion valorisante des ressources humaines,
- des modalités de financement appropriées.

Cela renvoie surtout ici à la capacité des collectivités locales d'être responsables et tenues pour tel (*accountability*), et donc à la participation de la société civile dans la formulation des objectifs et des moyens. Ce principe de responsabilisation nous paraît peu ou mal établi aujourd'hui.

4.1 Les dimensions de la responsabilisation

4.1.1 La dimension politique

La première dimension de la responsabilisation est politique. Les autorités locales décident-elles de leurs choix de manière à répondre clairement aux besoins exprimés par les citoyens et leur en rendent-elles compte ? Les électeurs peuvent-ils valider les actions entreprises ou au contraire manifester leur mécontentement avec, pour conséquence, des sanctions politiques ?

Au vu des dispositifs et pratiques actuelles, c'est loin d'être toujours le cas et quelques arguments peuvent être avancés ici :

- *Limites du système d'information sur les besoins sociaux*, même si les efforts de l'INEGI ont permis de clarifier les données sur un certain nombre des caractéristiques socio-démographiques du pays.
- *Représentativité "discutée" de certains organes d'expression ou de décision*. Les structures actuelles d'animation des municipalités permettent-elles de prendre en considération les variétés géographiques des communes ? Il ne semble pas que ce soit toujours le cas, d'où la mise en place des conseils municipaux de développement ; à l'inverse, la variété croissante des partis politiques permet de présenter et confronter plusieurs hypothèses de satisfaction des besoins populaires.
- *Absence de validation politique du choix des décideurs* : pour qu'il existe une responsabilité politique, il faut que les élus puissent rendre compte de leur action et voir cette dernière, validée ou non, par leurs électeurs. Cela pose des questions sur la contrainte de non-réélection.

Ce dernier point mérite donc d'être clarifié : l'enjeu d'un processus de réélection est en effet double :

- faire reconnaître par l'ensemble des citoyens la qualité d'une gestion ;
- le cas échéant, permettre aux responsables de continuer leur mandat.

On peut comprendre que, pour des raisons en grande partie dictées par l'histoire, un pays ne souhaite pas que ses responsables puissent faire l'objet de réélection, avec le cortège prévisible des défauts qui en résultent (clientélisme, népotisme, corruption, absence de vie démocratique). Par contre, on peut penser que les élections, que la réélection soit possible ou non, doivent être l'occasion de fixer en toute clarté l'agenda politique.

Trop bref, un mandat politique pose plusieurs problèmes : il empêche les élus de pouvoir concevoir, aménager et gérer dans le temps leurs projets, ce qui fera que, dans le pire des cas, personne ne sera véritablement responsable de projets importants, les uns parce qu'ils ne les ont pas décidés, les autres parce qu'ils ne les ont pas vraiment réalisés. En outre, un mandat trop bref risque d'empêcher l'élu de s'investir totalement dans ses responsabilités, ne serait-ce que pour prévoir sa "sortie professionnelle" (à supposer qu'il ait bien, dans les faits, arrêté toute activité professionnelle). Sans doute un mandat trop long crée-t-il d'autres problèmes. Mais un équilibre doit être trouvé. Dans le cas du Mexique, un mandat de trois ans est trop court et ne se justifie plus lorsque les présidents de municipalités sont conduits à assumer d'importantes responsabilités. De toute façon, il est important qu'un système pluraliste émerge, offrant aux électeurs un choix de politiques et devant, en même temps, apporter un soutien aux projets à long terme de la collectivité.

4.1.2 *La dimension financière*

La seconde dimension est financière : les actions entreprises par les élus sont-elles correctement gérées du point de vue des mouvements financiers auxquels elles donnent lieu: impôts et prélèvements, emprunts et remboursements, prix d'usage et récupération des recettes attendues, dépenses de toutes sortes ? Il convient de rendre compte de l'usage fait des fonds publics. Or, là encore, plusieurs obstacles s'opposent à cette responsabilisation financière, qu'il s'agisse de règles ou de pratiques.

1. *Absence d'informations financières claires et rigoureuses.* Les comptabilités publiques sont trop souvent faiblement tenues et quelquefois fausses au niveau local : il n'est pas possible alors de définir l'équilibre de chaque collectivité comme celui des différents programmes mis en oeuvre (ce dernier trait étant loin d'être une caractéristique du seul Mexique, puisqu'il traduit, dans tous les pays, la difficulté à ajouter des comptabilités analytiques aux seules comptabilités publiques).
- *Possibilités d'endettement excessives.* On touche ici à un grave problème, notamment au niveau de certains Etats. Il convient d'abord de signaler, ici, que l'endettement des Etats a fortement augmenté depuis 1980.

Cette dette représente aujourd'hui 31.3 pour cent du montant des ressources des Etats en provenance de la Fédération, dont le tiers à peu près en paiement d'intérêts (11 pour cent) (Gamboa Gonzalez, 1996, p. 91). En termes réels, cette dette des Etats a d'ailleurs été multipliée par 5 entre 1988 et 1992, ce qui montre son importance (Gamboa Gonzalez, 1996, p. 104 & Banco de Mexico).

- Le rôle des "garanties en participations" fédérales est un facteur dans cette situation. Jusqu'à la fin 1995 en effet, le gouvernement fédéral pouvait garantir les emprunts contractés par les Etats : à la demande de l'Etat concerné, la Fédération pouvait en effet accepter de garantir les emprunts de ces derniers en acceptant de réserver le bénéfice des participations destinées à l'Etat à ses créiteurs. Autrement dit, les Etats acceptaient de donner en garantie de leurs emprunts leurs recettes à venir en provenance de la Fédération. Il suffisait que leurs congrès en décident ainsi pour déclencher une telle garantie. Un même processus pouvait conduire les Etats à garantir les emprunts des municipalités. Poussé à son terme logique, ce système débouche sur des situations absurdes où les collectivités territoriales sont allégées de toute sanction financière, ce que vient aggraver l'absence de sanction politique.

Ce phénomène avait un autre effet pervers : il conduisait les banques de développement aussi bien que commerciales à se révéler peu exigeantes sur la qualité des projets puisqu'il existait désormais un "prêteur en dernier ressort". Cela ne conduisait pas plus les banques à développer l'ingénierie financière requise que les collectivités territoriales à gérer de manière stricte leurs projets et à bien lever les recettes censées en résulter.

Tout le système en soi était faussé, sauf pour les banques. Même les citoyens en bénéficiaient peu car, à l'avantage d'investissements immédiats, ne correspondaient pas nécessairement de bons choix ou de bonnes gestions. Et cela suffisait à dénoncer l'absurdité du système, sans avoir à tomber dans le procès d'intention selon lequel bien des dépenses ainsi financées seraient inutiles ou clientélistes : dans les Etats visités, les endettements s'expliquaient souvent par la volonté d'entreprendre le financement des infrastructures requises, dans

les délais les plus brefs possibles, d'ailleurs fixés par les contraintes électorales.

3. *Non-récupération des impôts dus ou des prix d'usage* : ces problèmes ont déjà été envisagés plus haut et on ne fait donc que les signaler ici ; trop de municipalités ne récupèrent pas le montant des impôts ou des recettes d'activités dus, en raison d'un mauvais établissement des valeurs (valeur cadastrale des propriétés foncières, valeur d'usage ou coût de production de certains services rendus) ou d'une politique laxiste car clientéliste.
4. enfin, et bien qu'il convienne d'être prudent sur ce plan-là, *le contrôle de la corruption* : ce contrôle est effectif mais il gagnera en tout état de cause à s'intensifier et à s'adapter à la transformation de certaines pratiques.

4.1.3 La dimension économique

La troisième dimension de la responsabilité est économique. A supposer que les projets correspondent bien à la volonté des citoyens et que les équilibres financiers soient clairement soutenables, les projets sont-ils économiquement efficaces et efficients ? Autrement dit, les services rendus le sont-ils efficacement ? Ce problème peut être abordé de deux manières.

Aussi convient-il de partir des objectifs économiquement prioritaires dans le cas du Mexique et de voir dans quelle mesure les décideurs politiques les intègrent bien dans leur perspectives. Deux nous paraissent devoir être ici pris en considération :

- *La productivité des territoires.* Les projet mis en oeuvre contribuent-ils à augmenter la productivité du territoire concerné dans le cadre de l'économie mexicaine et, ce faisant, dans celui de l'économie globale ? Par exemple, l'aménagement d'un système de communication ou de formation locale de jeunes devrait s'inscrire dans une telle perspective.
- *L'emploi.* Les projets mis en oeuvre permettent-ils de créer un emploi local ? Reprenons ici un exemple déjà évoqué : plusieurs infrastructures et services locaux sont aujourd'hui produits de manière informelle par des groupes de travailleurs (souvent

exploités par une mafia locale) au grand détriment d'une qualité de résultats pour laquelle les citoyens seraient prêts à payer. Si l'action des collectivités locales permet de déboucher sur un autre système d'emploi, dans un cadre plus formel, tout le monde y gagne sauf ceux qui bénéficiaient, de manière souterraine, de l'ancien système.

Ce thème de l'emploi peut se poser de manière encore plus nette si les dépenses d'infrastructure sont à la base de nouveaux chantiers ou de nouvelles activités. Notons au passage que, pour qu'il en soit bien ainsi, il y aura intérêt à privilégier des appels d'offre locaux au profit (relatif) d'entreprises locales, plutôt que des démarches centralisées qui profiteront aux entreprises les plus importantes et les plus capitalistiques, mais aussi souvent les plus coûteuses.

4.2. Les ressorts de la responsabilisation

4.2.1 L'information

La responsabilisation des décideurs suppose l'existence d'un système d'information pertinent :

- c'est le seul moyen, pour ces derniers, de connaître l'Etat de la société et de leurs besoins ;
- c'est le seul moyen, pour les citoyens, de pouvoir juger de l'exercice de mandats qu'ils ont confiés à leurs représentants.

Or, les statistiques "physiques" et financières rencontrent aujourd'hui des limites, ce qui définit déjà quelques-unes des conditions de la décentralisation.

Selon les termes mêmes de sous-secrétariat au Budget, il n'existe pas en pratique de système fiable de statistiques financières des Etats et des municipalités. Faute d'une comptabilité publique normalisée, en fait sinon en droit, chaque Etat, puis chaque municipalité, procède à peu près comme ils l'entendent. Il en résulte l'impossibilité de faire des comparaisons ou d'agréger les informations et, phénomène encore plus inquiétant, l'impossibilité de connaître la situation exacte des Etats et municipalités.

Pour qu'il en aille autrement, il conviendrait de pouvoir déterminer pour chaque entité territoriale :

- la balance primaire de ses comptes, ou balance des opérations et des recettes courantes (impôts et recettes domaniales ou d'activités) ;
- la balance secondaire de ses comptes, ou balance des opérations courantes et d'investissement, ainsi que des ressources de toute nature (impôts, recettes domaniales d'activité et endettement) ;
- la structure et les modes de gestion et le coût de la dette, aujourd'hui comme pour le futur ;
- le compte financier correspondant à chaque exercice budgétaire.

Pour y parvenir, il convient de mettre en place :

- un glossaire des opérations pour leur donner partout le même sens ;
- un système de comptabilité homogène.

Ce travail est aujourd'hui engagé, et il a connu un coup d'accélérateur avec la suppression des garanties fédérales qui conduit les responsables à faire beaucoup plus attention à leur équilibre financier. Mais aucun délai ne semble prévu pour le terminer. Sans aller ici plus loin on peut se demander s'il ne conviendrait pas de fonder le rythme de la décentralisation sur la capacité de chaque autorité locale à présenter un système de compte clair, fiable et aussi vite que possible homogène avec celle de la Fédération.

Il existe aujourd'hui un système assez précis et de bonne qualité de statistiques physiques produit par l'Institut national d'études économiques et géographiques. C'est donc dans cette direction qu'il convient d'oeuvrer, trois problèmes devant être résolus :

- *Les délais de production et de diffusion de ces données.* Actuellement les délais peuvent, dans certains cas, atteindre deux ou trois ans, ce qui pose de graves problèmes au niveau de leur interprétation et des choix correspondants.

- *La territorialisation de ces données.* Si certaines d’entre-elles sont faites au moins par Etats et, dans certains cas, par municipalités, ce n’est pas toujours le cas, ou alors c’est le résultat de conventions assez discutables.
- *La nature des informations.* Certaines informations sur la richesse des communes ou leur capacité d’endettement, sur les taux d’emploi ou de qualification par communes manquent au moment même où des décisions publiques sont prises en leur nom ou sur leur valeur supposée.

4.2.2 La clarification financière

Une des grande difficultés actuelles de la gestion publique au Mexique reposait dans le système de garantie de fait des emprunts des municipalités par les Etats et de ceux des Etats par la Fédération. Bien entendu, il existe quelques limites à cette garantie :

- Les Etats ne peuvent pas emprunter sur les marchés extérieurs mais seulement sur le marché national.
- Depuis le début de l’année 1996, la Fédération ne peut plus réserver tout ou partie du montant des participations qu’elle doit verser aux Etats à leurs crédateurs : les Etats seront donc totalement responsables de leur endettement sur leurs ressources ; ils devront justifier de leurs choix auprès de leurs citoyens et gérer les réserves nécessaires à la couverture de leurs dettes.
- Les municipalités doivent faire agréer leurs emprunts par les Etats qui peuvent donc, a priori, les limiter ou même les empêcher.
- les emprunts sont limités aux investissements productifs.

Mais il s’agit de freins plus que de limites, et deux autres dispositifs doivent être aujourd’hui envisagés :

1. *La séparation des risques et de leurs mécanismes de couverture respectifs.* Pour que les banques assument correctement leur rôle et sélectionnent les projets au seul vu de leur intérêt économique, social et financier, il convient de séparer les risques d’insolvabilité liés à une mauvaise gestion de finances publiques

des risques liés au seul projet. Ainsi BANOBRAS essaie-t-elle de construire un nouveau système de couverture de risque. Une ligne d'urgence est définie pour chaque projet de manière à couvrir le risque politique de l'insolvabilité de l'emprunteur public, BANOBRAS pouvant alors couvrir les pertes correspondantes en puisant sur cette ligne. Ainsi sépare-t-on les risques, la Banque couvrant normalement le risque du projet ce qui est son rôle, et la ligne d'urgence couvrant le risque politique.

2. *La cotation ou "rating" des collectivités locales et des institutions financières.* Pour aboutir à une responsabilisation croissante des acteurs du marché financier et à une gestion plus efficace des procédures d'endettement et de projets, il importe de mettre en place un système d'incitation/sanction les conduisant à ce résultat. Le *rating* y conduit effectivement, et on peut alors concevoir deux modalités conjointes pour le réaliser :

- La première consiste à opérer le *rating* par les organismes de gestion et de contrôle du système bancaire.
- La seconde peut aller jusqu'à organiser le *rating* des institutions publiques elles-mêmes : mais à ce moment-là, ce ne peut être ni la Fédération, ni les organismes de contrôle du système bancaire dont ce n'est pas le rôle. Ce doit être le résultat d'analyses des données financières par des agences indépendantes. Ceci n'empêche pas que la Fédération vis-à-vis des Etats ou les Etats vis-à-vis des municipalités entreprennent aussi une tâche de ce type, mais alors en liaison directe et sans doute non publique. Il semble que certains Etats n'hésitent pas à assumer ce rôle vis-à-vis de leurs municipalités, ce qui ne peut être positif à terme.

4.2.3 Pilotage par objectif, globalisation des moyens et contractualisation des apports

Pour que le principe de responsabilité puisse jouer, trois conditions doivent être remplies :

- La gestion des projets et de leurs dépenses correspondantes doit s’effectuer soit à partir des besoins et des demandes, soit à partir d’objectifs clairement identifiés.
- Les moyens venant de différents horizons doivent pouvoir contribuer à la réalisation d’un objectif donné et ne pas rester soumis à la logique souvent sectorielle de leur détermination : la décentralisation suppose que les frontières verticales traditionnelles, au niveau des Etats centraux, soient supprimées au profit d’une approche horizontale et intégrée au niveau de la collectivité correspondante.
- Dans la mesure où des moyens viennent d’autres institutions que l’autorité locale correspondante, la convergence de tels moyens et les engagements respectifs doivent être définis sur un mode contractuel.

Si l’une de ces trois règles n’est pas respectée, le principe de responsabilisation sera compromis car :

- il n’existe pas de référence pour juger des résultats ;
- les responsabilités peuvent être renvoyés sur d’autres acteurs.

Or, dans le cas du Mexique comme dans la plupart des pays centralisés, des progrès restent à faire pour que ces trois conditions soient remplies :

- Faute de disposer d’indicateurs précis sur les besoins à satisfaire, *il est difficile d’aller trop loin dans la fixation d’objectifs*. En matière d’infrastructures locales, les objectifs sont toutefois clairs à identifier, et c’est sous l’effet des contraintes et des arbitrages que l’on se détournera de ce mode de gestion par objectifs pour

recourir à celui, moins satisfaisant, de la simple réunion et mobilisation de moyens.

- Même au niveau local, *il reste difficile de coordonner les moyens qui concourent au même type d'actions ou de domaines*. Entre les ressources de l'Etat et celles des différentes délégations des administrations centrales, la mise en cohérence est loin d'être évidente. Prenons l'exemple de l'aide à la famille : il peut être intéressant que, dans certains milieux urbains, cette aide soit monétaire et que, dans d'autres milieux, elle soit distribuée en nature. Les moyens donnés par l'Etat devraient donc pouvoir être définis et mis en oeuvre en fonction du territoire concerné à partir de ses caractéristiques. Les Comités de planification et de Développement (COPLADE) permettent un minimum de concertation au niveau des Etats, mais ils fonctionnent de manière variable ; surtout, ils interviennent alors qu'il n'y a pas nécessairement eu de coordination interministérielle au niveau central, ce qui conduit les délégations à présenter des projets qui peuvent déjà ne pas être coordonnés.

Dans un domaine cependant, cette coordination a été poussée assez loin, celui du développement social. Ici, le principe des conventions de développement social permet :

- de mettre en présence les différents projets qui existent sur un territoire ;
- de les combiner dans des ensembles cohérents ;
- de mettre face-à-face, et sous la forme d'un quasi-contrat, les engagements que chacun prend dans le cadre de cette cohérence.

Le problème c'est qu'outre les difficultés propres à ces deux instruments (risque de réglementation excessive, différence de moyens, absence de cohérence fréquente entre les délégations locales), ce système déborde rarement sur d'autres domaines que celui de la solidarité nationale.

Tant que les compétences en matière de définition des moyens restent au niveau central, la possibilité d'en flexibiliser l'usage au niveau local est quasiment impossible. Le rôle de l'administration centrale ne doit pas être de fixer des enveloppes a priori dans le cadre de chaque territoire, mais plutôt de

définir de grands objectifs et d'appuyer les efforts locaux à concurrence de leurs moyens et en fonction de leurs capacités à assumer leur réalisation. En ce sens, la décentralisation devient elle-même la première condition d'une décentralisation réussie.

Le principe des contrats entre la Fédération et les Etats fait l'objet d'applications encore limitées. Il existe pourtant un exemple de politique réussie dans ce domaine : l'achat des médicaments. Pendant longtemps, les médicaments consommés au titre de régimes publics ou sociaux étaient achetés par la Fédération. Il est apparu souhaitable, dans la perspective de décentralisation, de laisser chaque Etat décider des types de médicaments nécessaires compte tenu de ses propres besoins. Des contrats ont alors été passés avec certains Etats pour que les médicaments continuent d'être achetés par les services fédéraux. Ainsi les Etats pouvaient-ils bénéficier des économies d'échelle réalisés à travers des achats groupés tout en conservant leur pouvoir de décision.

Ce mode de gestion est le seul moyen d'associer le secteur privé à la réalisation d'objectifs publics. En ce qui concerne, par exemple, les plans de transport définis dans un certain nombre de municipalités, il n'est pas possible d'associer le secteur privé si l'on n'en définit pas les objectifs de manière claire, si ces acteurs privés ne s'insèrent pas dans un schéma d'ensemble qui dépasse leur service entendu au sens strict (par exemple l'établissement de zones de stationnement) et si l'on ne met pas clairement face-à-face des obligations contractuelles sur un pied d'égalité. Or, ce qui est réalisé dans les secteurs du transport doit aussi pouvoir l'être dans d'autres secteurs, à commencer par la protection de l'environnement.

4.2.4 *L'allocation directe de crédits*

Pour beaucoup d'Etats, c'est ici que résiderait la solution la plus rapide aux problèmes d'autonomie financière : faute d'apporter des solutions au niveau des ressources fiscales, il suffirait que le gouvernement fédéral décentralise ses crédits et leur utilisation pour que les Etats puissent disposer des ressources nécessaires à la mise en oeuvre de projets décentralisés. En fait, ce problème comprend deux aspects :

- le premier est celui de la meilleure coordination des crédits de la Fédération avec ceux des Etats ;

- le second est celui du transfert globalisé des crédits de la Fédération au profit des Etats, ce qui englobe et dépasse la solution précédente.

La coordination des crédits

Aujourd'hui, les marges d'action des Etats et des municipalités restent très réduites. Lorsque le budget du gouvernement fédéral est voté au mois de décembre, il n'est pas du tout déconcentré par régions, Etats ou municipalités, même si une consultation a eu lieu au préalable, les représentants des délégations envoyant leurs projets, avec avis du gouverneur. Mais en raison de ces délais et de cette présentation "non territoriale", les collectivités locales ne connaissent toujours pas les projets de la Fédération les concernant, alors même que leur année budgétaire est commencée ! Cette difficulté devrait être atténuée du fait de ces consultations préalables entre autorités locales et fonctionnaires des délégations fédérales au niveau local. Mais ces discussions ne sont pas toujours régulières, elles n'ont pas toujours lieu sur la base d'une bonne information, et rien ne garantit que les propositions correspondantes seront avalisées dans le budget de l'Etat fédéral.

Il serait donc important de changer sensiblement les procédures budgétaires. Pourquoi le budget fédéral ne pourrait-il pas être voté à l'automne, par exemple à la mi-octobre, et accompagné d'un tableau prévisionnel des dépenses envisagées par Etat et municipalité ? Cela n'a rien d'inconcevable et permettrait alors aux Etats et aux municipalités, de toute manière consultés lors de la préparation de ce budget pendant les mois précédents, de préparer avec plus de cohérence et de fiabilité leurs propres budgets. Les mois de novembre et de décembre pourraient alors servir à des négociations entre les délégations et les collectivités locales, de telle sorte que chacun puisse arrêter ses projets pour le début effectif de l'année budgétaire.

De la déconcentration à la décentralisation des budgets

Pour les Etats, c'est la décentralisation des crédits qui constituera le moyen de leur autonomie et d'exercer leurs responsabilités dans le cadre de la décentralisation.

Cette politique est au moins en application dans un domaine, celui des dépenses sociales du SEDESOL. A partir de 1996 (Diario Oficial de la Federación, 5/1/96), le Chapitre XXVI fait l'objet d'une gestion sensiblement

différente de ce qui se passe dans les autres ministères. Ce chapitre, dont le montant s'élevait en 1996 à 11,000 millions de pesos, soit 5.4 pour cent de la dépense sociale totale, comprend trois programmes :

- le Fonds pour le développement social des municipalités (7,150 millions de pesos), qui correspond à près de 65 pour cent des fonds destinés à la lutte contre la pauvreté. Le budget correspondant est principalement consacré au financement de leurs infrastructures sociales et locales et il fera donc l'objet d'une décentralisation ;
- le Fonds pour les priorités d'Etat (4.5 pour cent du chapitre, soit 500 millions de pesos) sera distribué en totalité aux Etats afin de permettre les réalisations et poursuites des projets déjà entrepris par les Etats comme celles qui dépassent, de par leur taille, la dimension d'une seule municipalité) ;
- le Fonds pour la promotion de l'emploi et de l'éducation qui représente 30.5 pour cent des ressources du Chapitre XXVI, soit 3,350 millions de pesos. Il a pour vocation d'appuyer le service des dépenses des institutions éducatives, les appuis aux travailleurs agricoles, les appuis aux entreprises sociales et aux communautés indigènes, et les programmes d'emploi temporaire.

Deux problèmes doivent alors être résolus pour concrétiser cette décentralisation : selon quelle formule allouer les fonds entre les Etats et les municipalités ? Comment verser les fonds ?

- Un important débat est intervenu, qui a finalement débouché sur la mise en place d'une formule de répartition des fonds décentralisés entre les Etats (Journal officiel du 5 janvier 1996). Deux critères sont agréés :

un indice de retard de développement ("*índice de marginación*") en termes de satisfaction des besoins fondamentaux : logement, analphabétisme, électricité, etc ;

un indice d'inégalité des Etats en termes de revenus, selon la formule Foster - Greer - Thorbecke.

- D'abord répartis entre les Etats, les fonds sont alors distribués entre les municipalités selon une procédure à laquelle participent toutes les institutions concernées (notamment le COPLADE). Puis les fonds sont dépensés à l'intérieur des municipalités avec l'association des conseils de développement municipal, ce qui permet de prendre expressément en charge les besoins des différentes communautés. Pour les projets inférieurs à un montant de 40 000 dollars, aucune tutelle, a priori, n'est exigée.

4.2.5 Conclusions

A ce stade, l'autonomie des collectivités locale face aux ressources publiques gagnerait à la mise en oeuvre de trois dispositifs :

- la mise en place de ressources propres plus importantes ;
- la modification de la procédure budgétaire ;
- la globalisation des crédits actuellement distribués, dans le cadre d'un contrôle par objectif, du niveau fédéral sur les niveaux décentralisés.

4.3 Les perspectives offertes par la collecte de l'épargne privée

Dans la mesure où la décentralisation peut être une politique d'investissement au profit du développement régional, il est normal d'élargir l'analyse des sources de financement à celles offertes par l'épargne privée. *De manière potentielle, l'épargne privée peut-elle offrir aux collectivités publiques les moyens qui leur manquent ?*

4.3.1 Une épargne privée limitée

Si les marges de manoeuvre offertes par l'épargne publique semblent aujourd'hui limitées, il en va de même, a priori, de celles ouvertes par l'épargne privée. Le taux d'épargne est aujourd'hui de 14 pour cent, ce qui est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE, mais également par rapport à des

périodes antérieures de l'histoire du Mexique où cette épargne se situait logiquement autour de 20 pour cent. En outre, au cours de la dernière période, l'épargne publique s'est élevée alors que l'épargne privée s'est affaiblie. Pourquoi ce taux est-il aussi faible aujourd'hui ? Un certain nombre de raisons peuvent être évoqués :

- la volonté réussie d'encourager la hausse de la consommation privée au cours de la seconde période des années quatre-vingt, notamment au profit de la consommation de biens d'équipement (Banco de Mexico, p. 183) ;
- un effet-richeesse qui a incité les agents à réduire la part de leur revenu affectée à l'épargne ;
- la détérioration progressive de la situation des entreprises au début des années quatre-vingt dix, alors que ces sociétés constituaient un des principaux agents de l'épargne ;
- la libéralisation du crédit à la consommation qui a largement facilité son accès à la fin des années quatre-vingt.

A toutes ces raisons, il convient d'ajouter celle, plus inattendue, du renforcement de la position financière des finances publiques au cours de la dernière période. Entre 1987 et 1992, la position nette du secteur public était passée d'un déficit de 16.5 pour cent du PIB à un excédent de 1.6 pour cent. Il semble que cette amélioration des équilibres publics ait été entendue par le secteur privé comme la promesse d'une moindre pression fiscale à terme et d'une moindre nécessité d'épargne (effets d'éviction ou *crowding out effects*). Comme, dans le même temps, ces améliorations de la position financière du secteur public permettaient de rembourser les banques et que celles-ci utilisaient cet influx pour alimenter le crédit à la consommation, tout était réuni pour réduire l'épargne d'origine privée !

4.3.2 *Epargne formelle et épargne informelle*

Il est toutefois difficile d'analyser l'épargne au Mexique sans distinguer entre épargne formelle et épargne informelle, ou plus précisément entre système financier formel et système financier informel. Par système financier formel, nous entendons ici les institutions et les circuits dont les opérations s'inscrivent dans le cadre des réglementations existantes. Par système financier informel, nous entendons les institutions et les circuits dont

les activités ne rentrent pas dans le cadre des réglementations existantes mais s'appuient sur la "confiance", la "bonne foi", la "pression sociale", etc.

De l'avis des observateurs les plus avertis, deux remarques peuvent être faites :

- il existe probablement une épargne informelle, nettement plus élevée que ce que laissent supposer les indicateurs informels ;
- les instruments de mobilisation d'une telle épargne n'existent pas à ce jour.

Quelques institutions s'efforcent de drainer cette épargne, mais sans grand succès :

- Les *Cuentas de Patronato del Ahorro Nacional (PANHAL)*, sous la tutelle du ministère des Finances, regroupent 204 guichets, dont 142 dans les bureaux de poste. Ces comptes s'efforcent de drainer trois types d'épargne :
 - celle qui provient d'ensembles suburbains dont les institutions financières formelles sont absentes ;
 - l'épargne frontalière qui arrive sous forme de dollars américains ;
 - celle des zones rurales.

Face à ce potentiel, les *Cuentas* offrent deux produits financiers :

- le *Tandahorro* : c'est un plan d'épargne populaire assorti d'une garantie contre l'inflation et l'érosion monétaire ;
- le *Cuentahorra* : c'est, cette fois-ci, un compte courant, mais assorti de garanties comparables contre l'inflation et l'érosion monétaire.

Mais ce système marche assez mal : les taux d'intérêts versés restent faibles (de l'ordre de 4 pour cent) et les coûts de transaction et de fonctionnement élevés.

- Les *Cajas de Ahorro* : construites sur le modèle canadien des Caisses populaires, elles regroupent pas moins de cinq réseaux dont notamment :
 - la *Caja Popular Mexicana* : fondée sur des principes solidaristes et coopératifs, elle rémunère faiblement les capitaux qu'elles prêtent aux épargnants en fonction de leur ancienneté dans le réseau ;
 - les *Cajas Solidarias* : faisant partie des programmes de SEDESOL, leur capital est en grande partie constitué par le remboursement de prêts déjà accordés, ce qui devrait leur permettre d'irriguer d'autres projets de développement.

Mais, dans un cas comme dans l'autre, les activités restent marginales (Carstens, pp. 128, 135-6).

4.3.3 Vers de nouvelles intermédiations financières ?

Il est donc essentiel de bénéficier de meilleures structures d'intermédiation si l'on entend mobiliser l'épargne privée et potentialiser les effets de la politique de décentralisation. Plusieurs systèmes peuvent être envisagés, des banques régionales à la bonification d'intérêt. Mais à titre d'illustration, nous nous arrêterons sur la possibilité qu'offrent certains fonds de retraite sociaux.

Au Mexique, chaque salarié paie des cotisations proportionnelles à sa rémunération principale :

- une première cotisation (8.5 pour cent) est payée en faveur de l'Institut mexicain de sécurité sociale au titre des retraites et de l'invalidité : actuellement ce système est encore régi par le principe de répartition, mais il fait aujourd'hui l'objet de réformes dans le sens de sa privatisation ainsi que du principe de capitalisation ;

- une seconde cotisation (5 pour cent) est payée en faveur du SAR : une partie ira au financement de logements (INFONAVIT pour le secteur privé et FOVISTE pour le secteur public) et le reste, soit 2 pour cent, au profit d'un fonds de retraite complémentaire.

Ce dernier fonds est aujourd'hui déposé à la Banque du Mexique au profit du gouvernement fédéral. Ce fonds, qui avoisine les 2 pour cent du PNB, progresse de manière très rapide puisqu'il représente près de 68 pour cent du montant des investissements à long terme, alors qu'il en représentait 11 pour cent seulement trois ans avant. On peut donc se demander si, conformément à ce qui se passe dans d'autres pays de l'OCDE, ces fonds ne pourraient pas être mobilisés au profit des investissements à long terme en infrastructures locales. Ce marché des placements à très long terme reste en effet faible pour deux raisons :

- la difficulté à assumer les risques du prêteur, puisque les comptes de investisseurs ne sont pas toujours précis ;
- la difficulté d'assumer la valeur du risque de marché, puisqu'il existe peu d'alternatives pour de tels fonds.

Il pourrait donc être pertinent de confier le produit de ces cotisations à des fonds d'investissement du SAR, les SISAR (*Sociedades de Inversiones de los SAR*). Des fonds d'investissement du SAR pourraient les gérer, sous réserve de couvrir correctement les risques correspondants, c'est-à-dire de rémunérer correctement les salariés-épargnants. Le processus serait le suivant :

- on évaluerait un rendement moyen, en référence au taux du marché et à un taux fixé a priori ;
- si le taux réel est supérieur à ce taux moyen, la différence serait versée au profit d'un fonds de garantie ;
- si le taux réel est inférieur au taux garanti, la différence à verser aux épargnants-salariés serait alors prélevée sur le fonds de garantie.

Mais on peut se demander si ce système ne devrait pas être régionalisé, de manière à répondre au plus près aux besoins des Etats et des municipalités.

5. LES RESSOURCES HUMAINES DE LA DÉCENTRALISATION

Pour mettre en oeuvre ce principe de responsabilisation et recueillir les effets positifs attendus de la décentralisation, il convient de réunir les ressources humaines correspondantes et d'y instiller les comportements souhaitables. Ces ressources humaines doivent être entendues dans le sens le plus large :

- Il s'agit d'abord des fonctionnaires (ou, plus précisément, de ceux qui travaillent au sein des administrations) : le succès de la décentralisation dépend en grande partie de leur aptitude à approfondir les projets qui leur sont confiés, être à l'écoute des citoyens, innover en permanence dans les réponses apportées ; mais à ces données, se rajoute la nécessité d'envisager des transferts de personnels, problème des plus complexes dans le Mexique contemporain.
- Il s'agit aussi des citoyens qui ont leur rôle à jouer, ce qui renvoie à la qualité de leurs structures d'expression et de consultation.
- Il s'agit enfin des élus locaux qui se retrouvent dans une position tout-à-fait différente de ce qui prévaut en régime centralisé : loin de vivre à l'abri du pouvoir central ou sous sa tutelle, ils doivent assumer de nouvelles responsabilités.

5.1 Les fonctionnaires

Il n'existe pas à proprement parler de fonction publique au Mexique au sens où ce terme est entendu dans d'autres pays de l'OCDE, mis à part quelques ministères (Affaires étrangères, Défense nationale, etc.). Il n'existe pratiquement pas de formation continue des agents, autant parce que ceux qui pourraient le décider changent que parce que ceux qui pourraient en bénéficier peuvent aussi changer du jour au lendemain. Pour le gouvernement fédéral

cette situation est très délicate, mais elle l'est encore plus pour les Etats et les municipalités qui, traditionnellement, ne recrutent pas au même niveau de qualification que le premier. Elles ne disposent pas des ressources humaines nécessaires et, comme le signale certains présidents de municipalités, mieux vaut alors être dans une ville universitaire où de telles ressources peuvent exister que dans d'autres villes où il sera budgétairement impossible de les y attirer.

Comment venir à bout de ces deux obstacles liés lorsque l'on sait que la décentralisation de nouvelles compétences implique la disponibilité de nouvelles qualifications ou, au moins, des efforts accrus en faveur de personnels existants ? Certains Etats (Guanajuato) ont entrepris, encore timidement mais de manière irréversible, des réunions d'information et de formation, et un petit nombre d'entre eux envisagent d'ailleurs la mise en place de structures permanentes, voire même d'universités spécifiques, pour remédier à ces difficultés. Mais ils avancent difficilement dans cette direction, d'autant plus que ceux qu'il faut former le plus sont souvent dans les situations les plus précaires, ce qui risque de rendre peu profitable de tels investissements ! En plus de ces efforts, deux solutions peuvent donc être envisagées :

- La première consisterait à coordonner ces efforts en créant, par exemple, un centre de formation des personnels publics décentralisés. Il serait géré en commun par les Etats, et leurs personnels, comme ceux des municipalités, en bénéficieraient alors. On disposerait d'un organisme permettant de capter des économies d'échelle et d'envergure (compte tenu de la variété des formations et des qualifications), venant donc à bout des barrières à l'entrée qui peuvent exister sur de tels marchés pour des collectivités publiques. Cet organisme pourrait sous-traiter la réalisation de ses programmes à toutes les institutions possibles (banques de développement, universités, centres de formation privés, etc.). Il serait également souhaitable que la Fédération puisse abonder cet organisme.
- La seconde consisterait à mobiliser les ressources et capacités accumulées par les différents organismes qui travaillent dans le domaine des infrastructures locales, en coopération avec les Etats et municipalités.

C'est déjà aujourd'hui le cas de BANOBRAS qui s'efforce de "capaciter" les personnels locaux à l'occasion de la mise en oeuvre de certaines opérations.

Grâce à son Centre d'études pour la préparation et l'évaluation de projets (Centro de Estudios para la Preparación y la Evaluación de Proyectos, CEPEP), BANOBRAS offre des formations de six semaines à l'évaluation socio-économique des projets d'investissements, en liaison avec les gouvernements des Etats et les universités (ITAM, Tecnológico de Monterrey).

En outre, en 1995, BANOBRAS a mis en place un programme de formation à l'administration municipale au bénéfice des fonctionnaires municipaux non exposés à une instabilité excessive. Le gouvernement fédéral finance le tiers du coût, et des prêts peuvent être obtenus de BANOBRAS pour financer la partie restante.

C'est aussi le cas de SEDESOL qui a entrepris des programmes de qualification des compétences des maires et de leurs collaborateurs, notamment pour leur permettre de préparer leurs projets de développement et d'infrastructures locales.

Tout le problème est alors de savoir si ces efforts doivent rester ponctuels ou prendre une forme plus permanente et plus exhaustive. Compte tenu de leurs initiatives et de leurs acquis, des organismes, comme BANOBRAS ou certains ministères, pourraient organiser un appui permanent et systématique à la formation de l'ensemble des personnels décentralisés.

Mais de tels efforts n'ont de sens que s'ils s'appuient sur une véritable politique de gestion des ressources humaines au niveau fédéral, dépassant le seul volet de la formation pour s'étendre à celui de la garantie de stabilité des fonctionnaires locaux. En son absence :

- les donneurs d'ordre n'auront guère de raison d'investir dans la qualification de personnels qu'ils savent susceptibles de partir dans des délais brefs ;
- les "bénéficiaires" risquent de ne pas assumer les efforts correspondants, faute de valorisation conséquente de leurs carrières.

5.1.1 *Les transferts de personnels*

Mettre en oeuvre des transferts de fonctionnaires du pouvoir fédéral vers les autorités locales qui bénéficient des compétences autrefois réservées à ce dernier n'est en rien un problème propre au Mexique. Mais, au vu des expériences des différents pays de l'OCDE, c'est un de ses aspects les plus complexes compte tenu des réactions des fonctionnaires qui, selon les circonstances, hésitent à se déplacer ou à passer dans des situations qui ne sont pas nécessairement aussi bonnes. Mais il s'agit là d'arguments généraux qui s'imposent ou, au contraire, disparaissent selon le cas.

Au Mexique, les transferts en question n'ont guère posé de problèmes de déplacement géographique ni de choix de carrière : les fonctionnaires résidaient sur place ; les carrières ne sont ni plus stables ni meilleures d'un côté comme de l'autre.

Ce qui semble plutôt être en cause ici, c'est le coût financier de l'opération et les problèmes de gestion des ressources humaines.

- Bien que les transferts soient normalement suivis d'un transfert des ressources correspondantes, un débat est intervenu à la suite de la décentralisation de l'éducation, débat rappelé plus haut et qui continue de voir s'opposer deux versions :
 - celle de l'administration centrale pour qui le transfert a été financièrement équilibré ;
 - celle de certains Etats pour qui ce transfert s'est traduit par un accroissement des charges à leur détriment.
- L'importance du nombre de fonctionnaires transférés peut soulever des problèmes de gestion des ressources humaines qui ne sont pas négligeables : pour l'Etat de Guanajuato, le nombre de fonctionnaires transférés au titre de l'éducation dépassait celui des fonctionnaires existants. Aujourd'hui encore, des problèmes de même nature, sinon de même importance, semblent se poser à nouveau, par exemple dans le domaine de l'agriculture.
- Bien que les rémunérations soient en général garanties, il n'en va pas toujours de même des avantages annexes et des régimes de retraite.

5.2 La participation des citoyens

La décentralisation sera boiteuse si elle ne bénéficie pas d'une importante mobilisation des citoyens, à la fois pour exprimer leurs besoins et contrôler leurs élus. Cette expression des citoyens se heurte aujourd'hui à un certain nombre de difficultés :

- La centralisation est en soi un facteur qui éloigne les citoyens du pouvoir et peut les désintéresser de participer à la vie publique.
- Cet effet de la décentralisation est accentué par la tradition politique : en présence d'un seul parti, les débats y sont en général confinés, ce qui accentue le sentiment d'impuissance d'un grand nombre de citoyens.
- Au niveau municipal, les modalités d'élection du *cabildo* (conseil municipal) peuvent conduire à ce que certaines parties du territoire communal ne sont pas représentées en son sein, ce qui limite, là encore, l'expression des citoyens.
- Ce dernier point est accentué et dépassé par le fait que, dans un certain nombre de communes, il existe de nombreuses communautés qui ne seront justement pas représentées. C'est le cas pour nombre de communautés indiennes, souvent les communautés dont le niveau de vie est le plus faible.

Comment peut-on corriger ces situations et faire jouer aux citoyens le rôle que l'on en attend ? A l'initiative du SEDESOL, plusieurs instances de concertation ont été mises en place :

- La première est celle du COPLADE, mais qui reste assez loin de notre préoccupation, puisqu'il s'agit ici de mieux faire travailler ensemble l'Etat et la Fédération, même si, dans ce COPLADE, on retrouve certains représentants de la "société civile".
- La principale initiative consiste ici dans la mise en place des Conseils de développement municipal : ces conseils associent les représentants des citoyens en tenant compte de toute les parties du territoire communal. Ils doivent être consultés pour la mise en place des différents programmes gérés par le SEDESOL, c'est-à-

dire, en fait, l'ensemble des programmes de lutte contre la pauvreté au niveau local, dont les fonds régionaux.

A ce débat, il convient d'ajouter que la participation des organismes à but non lucratif pourrait potentialiser cette expression des citoyens au niveau de la prise de décision. Là encore, un bon exemple a été donné par le SEDESOL. Il peut en effet être pertinent de mobiliser quelques-unes des 7 000 organisations de ce type qui existent au Mexique. Aussi, a-t-il été décidé de créer un conseil par Etat et de consacrer un fonds (le Fonds 26), qui exerce, en fait, un effet de levier : aux dépenses du SEDESOL (22 millions de pesos) se sont adjointes celles des organisations non gouvernementales (112 millions) et, même ici, un complément des Etats (15 millions). Ces projets ont eu essentiellement pour objet de développer des projets d'autoconsommation et de renforcement des marchés locaux. Cet exemple est aujourd'hui suivi par les autres ministères qui, eux-aussi, ont ouvert des guichets pour élargir sensiblement leurs champs et leurs possibilités d'action.

5.3 Le "statut" des élus locaux

La décentralisation dépend aussi de la capacité des élus locaux à assumer leurs nouvelles compétences. Autrefois, des attitudes plus passives de la part des municipalités permettaient souvent de dévier les problèmes vers les niveaux "supérieurs". Dans une enquête effectuée par l'Etat de Guanajuato auprès de ses présidents de municipalités, ces derniers affirmaient que leurs besoins essentiels, pour assumer la décentralisation, résidaient non seulement dans des ressources financières, mais aussi dans l'information et leur propre capacitation, comme celle des personnels municipaux. Pour que leur situation change et leur permette de mieux assumer leurs fonctions, trois questions doivent être envisagées :

- Celle de *leur régime financier*, notamment en ce qui concerne les présidents de municipalités : nombre d'entre-eux souhaitent aujourd'hui un statut qui leur permette d'exercer leur fonction à plein temps. En fait, ce problème ne concerne pas les grandes municipalités mais les moyennes, comme les plus petites, où on ne trouve souvent aucun volontaire pour les assumer.
- Celle de *leur formation et de l'assistance dont ils pourraient bénéficier* : aujourd'hui certains Etats s'efforcent d'aider les présidents de municipalités en les réunissant, en les informant et

en leur faisant bénéficier de l'intervention d'organismes techniques. Dans le même esprit, SEDESOL d'un côté, et BANOBRAS de l'autre, ont entrepris des actions allant dans cette direction, mais il faudrait probablement mettre en place, ici, un système plus systématique du type de celui décrit plus haut.

- Celle de leur "*statut*" : sans reprendre ce débat, les problèmes liés à la durée de leurs mandats et à leur renouvellement est ici posé. Trois ans ne suffisent pas pour mener une politique à son terme.

5.4 Conclusion

Seule une coopération plus étroite entre les élus et le public peut soutenir l'investissement public et privé dans les projets d'infrastructure locale susceptible à durer au-delà des cycles économiques et électorales.

6. CONSOLIDER ET ACCÉLÉRER LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

Le processus de décentralisation est bien en cours au Mexique, et nombreux sont les efforts réalisés au cours des dernières années pour l'insuffler au sein des institutions mexicaines. L'enjeu est donc moins aujourd'hui de revenir sur ses raisons d'être que sur la manière de le consolider, le fortifier et l'accélérer. Pour clarifier cet enjeu et les mesures susceptibles de l'assumer, nous verrons successivement comment aborder, poursuivre et appuyer le processus de décentralisation au Mexique.

6.1 Comment aborder le processus de décentralisation au Mexique ?

Quatre éléments ont été présents tout au long de cette mise en perspective des enjeux, des avancées et des problèmes à résoudre par la décentralisation au Mexique :

- La décentralisation n'est pas une fin en soi, mais un processus visant à renforcer l'efficacité des décisions, dans le cas précis du Mexique pour rendre les territoires innovants et réduire les inégalités.
- La "cause" de cette décentralisation repose dans la volonté de responsabiliser l'ensemble des acteurs face au développement économique, en tenant compte de leur place spécifique, mais en réaménageant leurs interactions.
- Le rythme de cette décentralisation peut ne pas être uniforme compte tenu de la disparité des entités territoriales : Etats et municipalités, disparités en termes de taille, de problèmes et surtout de capacités d'action, puisqu'il s'agit bien ici de responsabilisation. Cette différence possible dans les réalisations de la décentralisation ne doit pas priver des Etats ou des

municipalités, dès lors que des conditions minimales sont remplies :

- une information claire sur l'état des ressources et leur utilisation ;
 - la consultation des populations locales ;
 - des mécanismes d'incitations et de sanctions au profit des autorités fédérales ;
- Décentraliser ne signifie pas réduire l'importance du pouvoir fédéral et compromettre l'unité du pays. Décentraliser signifie que le centre doit travailler différemment. Outre ses fonctions traditionnelles dans une économie de marché, il doit veiller à l'équilibre entre les différents territoires, grâce à des politiques actives en matière de réseaux (énergie, transports, communications), en matière de lutte contre la pauvreté, mais aussi en mettant en oeuvre des systèmes d'information et d'évaluation concernant l'ensemble des projets et ce, sur l'ensemble des territoires.

6.2 Comment approfondir le processus de décentralisation au Mexique ?

Compte tenu des principaux obstacles rencontrés aujourd'hui dans la mise en oeuvre de la décentralisation, trois grands types d'actions sont ici proposés, qui sont en cohérence les unes avec les autres et qui tendent à stabiliser et accélérer la décentralisation en consolidant le principe de responsabilisation qui en est la base.

6.2.1 *Mettre en oeuvre un principe contractuel*

Si l'on peut envisager, dans cinq ou dix ans, un système de décentralisation homogène entre les différentes entités territoriales, ce ne peut être le cas aujourd'hui. Mais mettre en oeuvre la décentralisation doit tenir compte des différentes ressources.

Contrats entre les Etats et le gouvernement fédéral :

- associent allocation des compétences, modification des conditions d'accès aux ressources budgétaires et mise en place de pratiques de comptabilisation et d'évaluation sur le choix et la réalisation des différents projets ;
- se font une entité territoriale et l'ensemble des ministères ;

Quels sont les éléments de ces contrats ? Ces contrats doivent comprendre les dispositions suivantes :

- en matière de répartition des compétences : il peut s'agir d'accélérer certaines des mesures envisagées (par exemple en matière de construction scolaire), ou d'aller plus loin dans la répartition des compétences (attribution de compétences en matière de premier cycle de l'école fondamentale au profit des municipalités) ;
- en matière budgétaires, telle que l'arrivée globalisée des crédits de la Fédération en faveur de l'Etat, ce dernier disposant alors d'une véritable capacité de choix entre ses différents investissements possibles ;
- en matière fiscale, notamment en attribution possible de points d'impôt ;
- en matière de comptabilité publique, les pratiques devant être ici absolument normalisées et déboucher sans ambiguïté sur les indicateurs financiers décrits ci-dessus ;
- en matière de formation et de gestion des personnels pour relever effectivement leurs capacités de gestion.

6.2.2 *Mettre en place un environnement favorable à ces contrats*

Parallèlement à la mise en oeuvre de ce principe contractuel, il est nécessaire de créer un environnement qui leur soit favorable à court terme et qui permette la généralisation de la décentralisation à long terme. Cela passe :

Par une modification de la procédure et de la politique budgétaire. Trois points s'imposent ici :

- *L'avancée de la procédure dans le temps* : le vote du budget devrait intervenir plus tôt dans l'année, pour que les Etats et les municipalités puissent préparer, dans de bonnes conditions, leurs propres programmes en rapport avec les délégations de l'Etat fédéral et pour qu'ensuite, il ne puisse être évoqué des retards excessifs dans la mise au point des projets pour en refuser la dépense ;
- *La présentation des crédits d'équipement par Etats* : il est nécessaire de donner une meilleure vision de la répartition géographique des crédits fédéraux. Le véritable problème est de savoir si cette présentation est faite a priori ou a posteriori ;
- *La globalisation des dépenses de la Fédération au profit des Etats et municipalités* : un des grands enjeux de la décentralisation, c'est de ramener les centres de décision des problèmes à résoudre pour que les problèmes, comme leurs solutions, soient analysés de manière plus fine.

Il est donc essentiel que les crédits des différents ministères soient intégrés et globalisés : chaque année, le budget devrait fixer une dotation pour équipement que l'autorité décentralisée affectera à ses différents besoins, dans le respect des règles et des objectifs de la Fédération. Cette dotation :

- ne devrait concerner ici que les investissements ;
- peut ne pas concerner tout le volume des crédits consacré à l'investissement, la Fédération devant garder un volume de crédits pour réaliser, avec certitude, ses propres objectifs ou pour tenir compte des investissements associant nécessairement plusieurs institutions.

On peut penser que la dotation devrait atteindre, à terme, un pourcentage important des investissements qui intéressent les Etats et les municipalités.

Par une évolution dans le fédéralisme fiscal :

- La formule de participation sera toujours controversée : trop simple, elle ne pourra prendre en considération l'ensemble des effets que l'on en attend ; trop complexe, elle n'est plus lisible et fait l'objet de malentendus et de réprobations quasi-unanimes. Aussi cette considération amène-t-elle à faire au moins deux recommandations :
- donner la plus grande stabilité possible à cette formule ;
- diminuer l'importance progressive du critère de récupération par les Etats, au fur et à mesure des progrès en matière d'information et de responsabilisation.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que certains Etats finissent par considérer que la modification de la formule de coordination fiscale n'apporte pas de bonnes solutions, alors que l'affectation des points de TVA ou d'impôt sur le revenu aurait ici une influence considérable. De manière tendancielle, plusieurs points pourraient être affectés à l'investissement, en coordination avec l'évolution de la dotation globalisée dont il a été question ci-dessus.

Par une amélioration des règlements influençant les prises de responsabilité politiques :

Pour inciter, valoriser et sanctionner la prise de responsabilité, plusieurs mesures doivent être envisagées :

- l'allongement des mandats politiques des présidents des assemblées municipales, au moins pour une durée de quatre ou cinq ans et, le cas échéant, leur renouvellement ;
- la modification des règlements électoraux des municipalités de telle sorte que la représentation des territoires ou des communautés qui les composent soit mieux assurée que ce n'est le cas aujourd'hui, sans recourir pour cela au dédoublement des

organismes démocratiques existants par d'autres organismes dont la "représentativité" est plus locale ;

- une incitation au regroupement des municipalités, au moins pour mettre en commun certaines tâches, sur la base d'incitations financières des Etats comme de la Fédération ;
- l'absence de toute caution ou de garantie des emprunts des collectivités politiques par toute autre entité politique, ce qui est déjà réalisé pour la Fédération mais pas encore pour les Etats, assortie de la possibilité pour celles-ci de procéder librement à des emprunts externes.

Par une amélioration de la gestion des ressources humaines locales :

Deux mesures devraient ici s'imposer, outre la nécessité de veiller à ce que les transferts de personnels soient bien justifiés et n'impliquent pas de surcoûts financiers non couverts :

- La première consisterait à mettre en place un statut des fonctionnaires des collectivités territoriales, de manière à garantir leur stabilité, leur formation et leur mobilité. Les capacités qui sont formées et mobilisées à un endroit doivent pouvoir l'être dans d'autres lieux si l'on entend attirer de réelles compétences au profit de la mise en oeuvre de la décentralisation.
- La seconde consisterait à mettre en place un système de formation géré en commun par les Etats et les municipalités, le cas échéant avec le soutien de la Fédération. La réalisation de ce programme de formation devrait, en tout état de cause, profiter des acquis de SEDESOL et de BANOBRAS dans ces domaines.

Par la mise en place d'une fonction d'évaluation et de suivi :

Il s'agit là d'un problème non vraiment pris en considération au Mexique. Cette fonction a en fait quatre finalités :

- aider les Etats ou les municipalités qui ne disposent pas aujourd'hui des moyens nécessaires à procéder de manière correcte au choix d'infrastructures ;

- permettre le bon suivi des projets et leur correction en cas de divergences trop fortes avec les objectifs envisagés ;
- veiller, du point de vue de la Fédération, à ce que l’usage des ressources publiques soit le meilleur possible ;
- disséminer les bonnes expériences dans l’ensemble de la Fédération et en faire bénéficier toutes les autres entités.

Cette fonction doit évidemment être organisée sous la responsabilité de la Fédération et sans doute du ministère des Finances et du Crédit Public. Mais sa mise en oeuvre doit associer tous les partenaires intéressés : les autres ministères, les Etats et les municipalités, les universités et les organismes de recherche, les banques de développement.

6.2.3 *Mettre en place une politique de développement régional solidaire*

Dans le cadre de ses compétences, l’Etat fédéral entreprend un certain nombre d’investissements majeurs. Mais l’autonomie croissante des Etats et des municipalités fait peser deux risques sur l’existence, le montant et la répartition des infrastructures sur le territoire fédéral :

- une incohérence en matière d’équipements, notamment en présence d’effets externes,
- une inégalité croissante entre entités mieux et moins bien dotées.

Or, il est du rôle de la Fédération de s’efforcer de corriger ou de compenser ces évolutions. Mais, plutôt que de le faire en modifiant le cadre qui responsabilise les Etats, mieux vaut le réaliser à travers des engagements réciproques clairs de la Fédération et des Etats concernés (ou, le cas échéant, des municipalités). Par politique de développement régional solidaire, on entend donc ici :

- son approche traditionnelle, celle qui conduit à corriger les inégalités, saisies en terme de surcoûts d’éloignement ou de désertification,
- mais aussi l’aménagement des infrastructures permettant à un territoire de se saisir des opportunités du marché.

Pour y parvenir, un *Fonds de développement régional solidaire* serait créé, dont le montant serait programmé en termes réels sur plusieurs années.

Ce Fonds pourrait d'ailleurs apparaître comme une extension et un redéploiement des modalités d'utilisation du FINFRA, créé il y a maintenant un an (*Fondo de Inversión en Infraestructuras*). Les Etats et les municipalités pourraient alors bénéficier des fonds fédéraux dans les conditions suivantes. Il existe aussi, d'une certaine manière, un autre précédent dans le système mexicain, mais à un niveau autrement réduit : la bourse des projets du Chapitre XXVI qui, jusqu'en 1994, permettait de répartir des fonds entre les différentes entités fédérales à travers les conventions de développement sociales :

Ces ressources budgétaires fédérales seraient mobilisées sur la base de contrats entre la Fédération et les Etats concernés. Pour concrétiser le principe de responsabilité, il convient d'exiger des Etats une contribution prouvant leur mobilisation effective autour de tels objectifs : on recherche ici la clarification des engagements mutuels, mais non l'équivalence monétaire des contre-prestations. Il ne faudrait pas qu'à travers les avantages de cette démarche contractuelle, on exige des Etats pauvres des efforts excessifs pour rattraper leurs retards !

A l'image de l'utilisation des Fonds structurels de l'Union Européenne, on pourrait donc envisager des taux différents de participation des Etats ou des municipalités selon leurs niveaux de développement, des taux de participation très faibles étant requis de la part des entités les moins riches. Deux critères doivent alors être utilisés pour "classer" les territoires, en partie à l'image de ce qui vient d'être effectué dans la décentralisation du Chapitre XXVI : le niveau de développement des Etats ou des municipalités ; le niveau de leurs ressources fiscales (il serait anormal de favoriser des Etats riches qui n'exigent pas d'efforts substantiels de leurs contribuables et qui bénéficieraient alors des efforts réalisés dans les Etats les plus pauvres !).

Deux critères devraient présider à l'allocation des ressources :

- La nécessité de créer une armature correcte des voies de communication. Cela n'est pas du tout incompatible avec les perspectives de privatisation dans la mesure où les financements publics peuvent, ici, exercer des effets de levier sur le montant global des investissements entrepris.

- La nécessité de corriger les surcoûts liés à l'éloignement, la désertification ou des caractéristiques défavorables propres à l'Etat concerné. Cela peut notamment concerner la programmation d'actions en matière de santé ou de formation professionnelle, compte tenu de l'importance qu'y tiennent les ressources humaines et de leur réticence à s'éloigner des principaux centres de décision.

Les modalités d'utilisation de ces Fonds devraient être replacées dans la perspective d'une utilisation ultérieure de financements privés. Au Mexique, l'un des problèmes majeurs du financement des infrastructures tient à ce que les fonds privés exigent des taux d'intérêt que beaucoup de projets publics ne peuvent pas suivre dans un premier temps. Une des manières d'atténuer les ruptures en résultant a consisté, de la part de certaines banques, à aider plus spécifiquement les entrepreneurs participant à ces marchés, mais le problème de base reste entier.

Toutefois, à partir du moment où une partie du financement de ces projets -- notamment des projets rentables à long terme -- sera prise en charge par un financement public, cela permettra de mobiliser plus facilement des financements privés.

L'insuffisance de marchés financiers à long terme reste, en effet, un des problèmes chroniques de l'économie mexicaine. Nombre des instruments qui se développent dans certains pays -- capital risque, placements syndiqués, financiarisation des passifs (*burzatilizacion de los pasivos*) -- ne l'ont pas été ici, car les possibilités offertes par le gouvernement fédéral ont été utilisées comme des palliatifs là où elles auraient dû l'être comme des leviers. Aussi est-il nécessaire que l'organisation et la gestion de ce Fonds constituent une opportunité pour prolonger le financement fédéral par le développement de financements privés à long terme. Le Fonds exercerait un important effet de levier. Compte tenu de son expérience et de sa position stratégique, l'implication de BANOBRAS, dans la gestion de ce Fonds, pourrait être déterminante.

6.2.4 Envisager à terme un système décentralisé homogène

Si les mesures liées à l'environnement et à la politique de développement régional solidaire devraient désormais constituer un élément durable, la mise en oeuvre d'une politique contractuelle flexible devrait à terme déboucher sur un système décentralisé mais plus homogène.

A terme, les municipalités devraient :

- assurer la responsabilité des réseaux "locaux" de distribution et, le cas échéant, des réseaux de production, sous réserve des problèmes d'effets externes ou d'économies d'échelle ;
- assurer les politiques publiques locales de programmation urbaine, de logement et de lutte contre la pauvreté ;
- prendre en charge, en fonction de leurs ressources et de leurs configurations, des services comme ceux de l'école basique et des soins.

Les Etats devraient :

- veiller à la coordination des actions déployées par les municipalités en vertu des compétences allouées à celles-ci ;
- gérer ou coordonner -- si certains de ces services sont déjà pris en charge au niveau municipal -- les services de santé, d'éducation, d'irrigation et, pour partie, d'environnement ;
- mettre en oeuvre des programmes sociaux à base territoriale pour compenser certaines des différences entre municipalités et lutter contre certaines formes de pauvreté qui peuvent être identifiées de manière territoriale ;
- et, plus techniquement, prendre en charge la production et/ou la gestion des biens à effets externes limités.

La Fédération assumerait normalement :

- les fonctions régaliennes, de réglementation (lois et décrets d'application) et de régulation des marchés et de la concurrence ;
- les fonctions de pilotage macro-économique, y compris les arbitrages globaux en matière de prélèvements et de dépenses publiques y contribuant ;
- la production, l'entretien et la gestion des infrastructures-biens collectifs de dimension fédérale ;

- les politiques de cohésion et de cohérence, y compris celles de développement solidaire des régions ;
- la protection des situations individuelles : réglementation de l'organisation de la sécurité sociale ; lutte contre la grande pauvreté ;
- les fonctions d'évaluation des projets et de diffusion des bonnes pratiques.

6.3 Les conditions de mise en oeuvre : la nécessité de structures d'appui

Un grand nombre de collectivités ne disposeront pas suffisamment vite des ressources humaines et financières nécessaires pour assumer d'emblée les responsabilités de la décentralisation, même si on se situe dans une perspective de progression. Même l'Etat fédéral devra assumer des fonctions qu'il n'a pas eu à traiter à ce jour. Aussi convient-il d'aménager les services en leur permettant d'assumer cette prise de responsabilité croissante et les structures "d'appui" susceptibles de les rendre.

6.3.1 *Quelles devraient être les qualités réunies par de telles structures ?*

Elles doivent essentiellement être capables d'aider les collectivités territoriales à :

- analyser leurs besoins, compte tenu des normes à respecter mais aussi des innovations à promouvoir ;
- préparer les dossiers en vue d'obtenir certaines autorisations réglementaires ou des financements appropriés ;
- former les personnels qui auront à gérer non seulement la mise au point de tels dossiers, mais aussi, directement ou non, ces infrastructures ;
- préparer les appels d'offres et les procédures d'adjudication ;

- organiser le suivi du monitoring et de l'évaluation des infrastructures ainsi que des services en place à cet effet.

Pour assumer de telles fonctions, il convient aujourd'hui :

- d'avoir acquis une expérience dans ces domaines ;
- de pouvoir intervenir au plus près des collectivités, ce qui suppose une implantation géographique appropriée ;
- de pouvoir mobiliser des débuts de financement de manière à exercer des effets de levier pour l'obtention des autres financements :
 - s'il s'agit de financements essentiellement bancaires, il conviendra de pouvoir mobiliser un premier financement servant à la fois de capital de lancement, de garantie et de fonds de roulement, sur la base duquel il sera plus facile de réunir d'autres financements ;
 - s'il s'agit de financements budgétaires, il peut être important de bénéficier de crédits spécialisés permettant de relayer d'autres financements, y compris bancaires, toujours longs à mobiliser.

6.3.2 Les expériences acquises

Dans le cas du Mexique, deux institutions au moins ont tenu ce rôle et pourraient, sans doute, jouer un rôle encore plus important moyennant un recentrage de leurs tâches : SEDESOL et BANOBRAS :

Au cours des six dernières années, SEDESOL a accumulé d'importantes connaissances, compétences et capacités en matière de montage de projets locaux, qu'il s'agisse d'analyser les besoins, de formuler les demandes, de réunir des partenaires publics et/ou privés, de monter des programmes financiers et d'évaluer les politiques correspondantes. Cette activité est renforcée du fait même de l'extrême variété des programmes entrepris et donc des domaines abordés par SEDESOL : infrastructures de base, voirie, écoles, dispensaires, activités culturelles, programmes alimentaires, etc. En outre, SEDESOL est intervenu aussi bien en milieu rural qu'urbain, même si ses actions dans les zones métropolitaines ont, peut-être, tenu une place moins stratégique compte tenu d'une plus grande variété d'acteurs.

Cette variété des actions reconnue, SEDESOL est surtout intervenu dans le cadre de programmes visant à lutter contre la pauvreté sur la base alors logique de crédits budgétaires là où des financements bancaires n'auraient sûrement pas pu apporter le même résultat.

Depuis sa création en 1933, BANOBRAS a également accumulé une grande compétence dans la mise en place et la gestion d'infrastructures locales, au profit de 31 Etats et plus de 1 000 municipalités, soit 85 pour cent de la population urbaine. En outre, la majorité de ses prêts portant sur des durées supérieures à 10 ans, la prise en considération de l'évolution économique des projets est devenue une constante de son action comme de son expérience.

D'une certaine manière, ses fonctions sont un peu comparables à celles assumées par SEDESOL, mais à une importante différence près : BANOBRAS intervient sur une logique de projet qui, a priori, n'est pas liée à la lutte contre la pauvreté mais plutôt à des investissements de développement, d'où une logique d'abord financière, là où SEDESOL se situait dans une logique d'abord budgétaire. Si BANOBRAS ne peut donc assumer, a priori, les contraintes propres à certaines situations qui impliquent des financements d'emblée budgétaires, elle a par contre véritablement joué le rôle d'une banque de développement au service du développement territorial, via l'aménagement des infrastructures correspondantes.

Grâce à un certain nombre d'avantages -- par exemple la gestion des prêts de la Banque mondiale ou de la Banque interaméricaine de développement -- BANOBRAS a ainsi pu :

- offrir les services d'études et d'analyses dont la qualité pouvait s'améliorer avec sa spécialisation dans ce domaine ;
- définir des prêts à long terme ;
- offrir les premiers crédits ou les crédits relais en attendant que d'autres institutions financières soient effectivement mobilisables ;
- aider au regroupement d'opérateurs privés pour définir des modalités de production et de gestion cohérentes dans les domaines de l'eau, de l'électricité, de l'élimination ou du traitement des déchets.

D'une certaine manière, BANOBRAS a su acclimater certaines collectivités locales au fonctionnement du marché, ce qui était doublement nécessaire pour tirer parti de la décentralisation comme de la privatisation. Mais BANOBRAS n'a pas toujours été la seule à assumer de telles fonctions, et d'autres banques, telle BANAMEX, les ont également assumées.

6.3.3 Comment mobiliser encore mieux ces institutions en faveur de la décentralisation ?

En tout état de cause, les fonctions traditionnelles de ces deux institutions vont évoluer dans les années à venir, ce qui peut présenter un intérêt quant à la mise en oeuvre de la décentralisation.

BANOBRAS ne peut plus compter aujourd'hui sur des opérations bénéficiant des garanties de l'Etat fédéral, garanties dont l'effet n'a pas toujours été des meilleurs. Elle doit donc s'investir plus efficacement dans son rôle de banque de développement, en s'appuyant sur l'actif qu'elle a su accumuler dans le temps, celui de laboratoire de projets de développement local. Pour y parvenir, les changements suivants seront nécessaires :

- Une nouvelle division des tâches entre le niveau central et les délégations locales de BANOBRAS devra s'imposer. Si les problèmes de contentieux et juridiques doivent exclusivement rester au niveau central et si l'on peut considérer que les opérations qui dépassent un certain montant doivent également être décidées à ce même niveau, il convient, par contre, que les analyses économiques de tous les projets, les négociations avec les autorités politiques et les montages financiers soient assumés au niveau local par les interlocuteurs locaux. Cela implique une évolution plus marquée en faveur des délégations, notamment en termes de ressources humaines qualifiées.
- Une augmentation de ses moyens financiers doit intervenir. Si le recours à l'épargne interne semble difficile, compte tenu des coûts d'intermédiation et des spécialisations bancaires, il est essentiel que BANOBRAS puisse emprunter librement sur les marchés extérieurs où, semble-t-il, elle dispose d'un fort crédit.

Sur le plan du financement interne, pourquoi BANOBRAS ne pourrait-elle pas émettre d'importants emprunts dans un cadre régional avec une vocation régionale marquée ? Certains programmes de BANOBRAS, au

profit du nord ou de la Ville de Mexico, témoignent de cette volonté d'agir dans un cadre régional et d'y créer les synergies correspondantes, au niveau de la collecte de l'épargne comme à celui de ses usages.

Le coût des opérations de BANOBRAS est souvent considéré comme élevé dans un grand nombre d'Etats, sans que la vérité soit toujours facile à établir. Il semble que ce débat provienne de ce que le taux d'intérêt soit fixé à partir du taux nominal de la Banque centrale, avec un certain ajustement. Or, on peut se demander si, face à des opérations en général de long ou de très long terme, cette méthode de fixation des taux n'est pas aberrante. Elle secrète les illusions monétaires et financières là où la fixation de taux d'intérêt réels conduirait à clarifier sensiblement les règles du jeu et, d'une certaine manière, à les dédramatiser. Il conviendrait donc que la gestion des opérations de BANOBRAS s'engage sur cette voie. Un premier effort a été réalisé dans cette direction grâce à un profilage d'un type nouveau de l'amortissement des crédits : on associe des paiements minima réels avec des possibilités de refinancement des composantes inflationnistes de l'intérêt. En 1997, le développement de marchés de capitaux à long terme induite par la modification de la gestion des Fonds de pensions sera une occasion pour BANOBRAS d'offrir à ses prêteurs un taux d'intérêt réel.

Pour SEDESOL, il s'agit probablement d'un changement plus important encore. La partie la plus importante de ses moyens budgétaires est en voie d'être décentralisée, et les Etats demandent aujourd'hui que ses personnels leur soient également transférés. On peut pourtant se demander si, sur trois points au moins, SEDESOL ne pourrait pas apporter une contribution importante à la réussite de la décentralisation.

- En premier lieu, SEDESOL est aujourd'hui détenteur d'une mémoire, d'une expérience et de capacités techniques en matière de lutte contre la pauvreté que nul n'a accumulées à ce jour au Mexique. Il y a donc là une ressource potentielle considérable qui, utilisée sur la base de conseils et d'appuis, profiterait à tous, à commencer par les communautés ou collectivités les plus démunies, qui sont loin de pouvoir mobiliser des institutions de type bancaire pour assumer les mêmes tâches. Cela n'est d'ailleurs pas incompatible avec un transfert de personnels aux niveaux locaux : ce personnel peut très bien être mis à disposition des Etats ou des municipalités tout en bénéficiant de l'appui, des ressources et de l'ingénierie du SEDESOL.

- En second lieu, SEDESOL a su créer des capacités d’impulsion et de négociation qui constituent, là encore, de nombreuses ressources pour la décentralisation. Les programmes comme ceux des 100 Villes ou de la lutte contre l’extrême pauvreté ont, par exemple, conduit à faire travailler ensemble des acteurs privés, des organisations non gouvernementales et des administrations publiques, autant de partenariats qui donneront leur chance à la décentralisation. Que cette capacité d’impulsion soit détenue par le pouvoir central ne doit surtout pas constituer un prétexte pour la gommer ; au contraire, il convient de la mettre à la disposition des différents territoires.
- Enfin, dans la mesure où un certain nombre de programmes de lutte contre la pauvreté resteront dans les mains de l’Etat fédéral, notamment ceux qui concernent les personnes ou groupes cibles, mais pas ceux qui concernent des territoires, SEDESOL continue d’avoir une fonction de conception, d’organisation et de suivi à assumer.

Tous ces arguments font que SEDESOL est devenue, de manière potentielle, une Agence en faveur de la décentralisation et qu’elle pourrait le devenir plus formellement.

CONCLUSION

En libéralisant son économie, en s'ouvrant au marché mondial et en entreprenant d'importantes politiques d'ajustement positif, le Mexique s'est mis en situation de faire bénéficier ses citoyens et ses communautés de nouvelles opportunités de développement. Mais pour qu'il en aille ainsi, ses territoires : -- régions, Etats, municipalités -- - doivent susciter et concrétiser des projets de développement.

Cela suppose l'existence d'infrastructures adéquates et de qualité, réalisées dans de bonnes conditions, en rapport avec les besoins de ceux qui y vivent comme des contraintes de productivité et d'adaptation. Ainsi ses territoires seront-ils productifs et élèveront-ils leur compétitivité du point de vue de la localisation et de l'émergence de nouvelles activités.

Face à cet important enjeu, on peut valablement s'interroger sur le rôle de la décentralisation, outil parmi d'autres possibles, même s'il se trouve que depuis le début des années quatre-vingt dix, le Mexique a mis en oeuvre de nombreuses politiques de décentralisation dans ses départements ministériels et entend les poursuivre. De ce point de vue, deux remarques doivent être soulignées :

- instrument, la décentralisation n'est pas une fin en soi : rien ne garantit qu'elle aura les résultats recherchés tant qu'on n'aura pas analysé en quoi cette décentralisation est bien facteur d'amélioration de la qualité et de la compétitivité des territoires ; ce qui apparaît alors, c'est que la décentralisation vaut en tant que moyen de mieux responsabiliser les agents, de mieux allouer alors les ressources placées sous leur contrôle et de mieux satisfaire les besoins correspondants en équipements réseaux et services : la décentralisation doit donc être considérée d'abord comme une nouvelle manière de gérer les affaires publiques et ne pas s'enfermer d'emblée dans des débats souvent très coûteux et polémiques sur la redistribution des compétences et des impôts ;

- instrument, la décentralisation doit être mise en phase avec les autres instruments, à commencer par le pilotage macro-économique de l'économie : elle en relève l'efficacité car elle contribue à augmenter l'efficacité des territoires, donc du système économique ; mais en retour, il convient d'aménager la décentralisation de telle sorte que ses engagements financiers soient compatibles avec les contraintes d'équilibre macro-économique.

La décentralisation peut donc catalyser les effets attendus de l'insertion du Mexique dans l'économie mondiale en permettant de :

- mieux cerner les besoins à satisfaire et les réponses correspondantes ;
- mieux responsabiliser la gestion et les comportements ;
- développer de nouveaux marchés et des emplois ;
- créer des effets de levier, partenariat et synergie.

Pour qu'il en aille bien ainsi, les collectivités territoriales décentralisées doivent pouvoir être responsables et tenues pour responsables par leurs partenaires : citoyens, Etat fédéral, entreprises et institutions financières, etc. Pour atteindre une meilleure responsabilisation, un certain nombre de modifications doivent être apportées dans l'organisation du système : plus grande autonomie financière des collectivités locales, existence d'informations budgétaires pertinentes, allongement de la durée de certains mandats politiques, véritable politique de gestion des ressources humaines, etc.

Ces conditions ne sont pas toujours des préalables. Si des conditions minimales en matière d'information et de clarification des règles du jeu sont assurées, rien n'empêche de s'engager plus profondément dans la décentralisation en admettant que chacun puisse aller à son rythme, mais en fixant aussi un horizon à la réalisation de cette politique de développement.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

CORNELIUS, W.A., CRAIG, Ann L. & FOX, J., ed.,(1994) : *Transforming State Society Relation in Etat : The National Solidarity Strategy*, U.S. Mexico Contemporary Perspectives Series N°6, Center for U.S. Mexican Studies, San Diego: University of San Diego.

DIAZ, Cayeros A., (1995), *Desarrolló económico e Inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*. Fundación Friedrich Naumann en México y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

GAMBOA, Gonzalez Rafael, (1996), *Fiscal Federalism in Mexico*, P. D, Dissertation, University of California, Berkeley.

MANSELL, Carstens Catherine., (1995), *Las Finanzas Populares en México: El Redescubrimiento de un Sistema Financiero Olvidado*, Ed. Milan.

MERINO, M., (1994), *En busca de la democracia municipal : La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de Mexico.

NAVARRETE, Luna J.J., (1994), *Convergencia : Un estudio para los estados de la República Mexicana*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Tesis para el titulado de licenciado en economía.

Rapports

Banco de Mexico, (1995), *The Mexican Economy*.

Estado de Morelos : *Plan estatal de Desarrolló*.

Instituto Nacional Indigenista: *Informe de actividad 1989 - 1994*.

- PEREZ GONZÁLEZ, Hugo N. & HERNANDO TORRES, Misael, (1994), *Formas claves para la Prestación de Servicios públicos municipales*, CIDE N°16.
- GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo, (1995), *Análisis del municipio Mexicano: diagnóstico y perspectivas*, CIDE, N°32 & 33.
- PEREZ GONZÁLEZ, Hugo, (1994), *La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano*, Cide N°17.
- Instituto Nacional Indigenista : Programa Nacional de Desarrollo de los pueblos indígenas, 1991-1994.
- WARD, P.M., (1995), *The Principal Challenges and Constraints Facing Contemporary Urban Development Policy in Mexico*, OECD, Territorial Development Service, Urban Affairs Division.
- DAVEZIES, (1995), *Principal Regional Issues in Mexico*, Territorial Development Service, Urban Affairs Division.
- CONNOLLY, P., (1995), *Recent Trends in Urban Policy and Infrastructure Provisions in Mexico*, Territorial Development Service, Urban Affairs Division.
- URZUA, Carlos M., (1994), *An Appraisal of Recent Tax Reforms in Mexico*, Documento de trabajo, Colegio de Mexico.
- Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, (1995): *Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo y sus antecedentes : 1987 - 1994*.
- INEGI / STPS, (1994), *Encuesta Nacional de Empleo 1993*, Mexico.
- STPS, (1994), *Consejo nacional de Productividad y Competitividad*.
- STPS, (1995), *Programa de Iniciativas Locales de Empleo y de Ocupación temporal (PILEOT)*.
- Proyecto Municipios: Repuestas al cuestionario nacional: Municipio de Puebla, Cidac.

Distrito Federal de México, (1995), Programa para el desarrollo del Distrito Federal 1995 - 2000.

Banobras, (1993), Annual Report.

Banobras, (1994), Annual Report.

Federalismo y Desarrollo, Revista de Banobras, N°38, 1993.

Federalismo y Desarrollo, Revista de Banobras, N°41, 1993.

Federalismo y Desarrollo, Revista de Banobras, N°43, 1994.

Federalismo y Desarrollo, Revista de Banobras, N°45, 1994.

Federalismo y Desarrollo, Revista de Banobras, N°46, 1994.

Federalismo y Desarrollo, Revista de Banobras, N°47, 1995.

SEDESOL, Dirección General de Desarrollo Urbano (1994), Programa de 100 Ciudades: Una estrategia de desarrollo urbano regional sustentable y concertado.

SEDESOL, Dirección General de Desarrollo Urbano (1994), Programa de 100 Ciudades: Experiencias relevantes en Administración urbana.

SEDESOL, (1994), Solidaridad: Seis años de trabajo.

SEDESOL, (1995), Programa Nacional de Solidaridad: Información básica sobre la ejecución y desarrollo de programa.

Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia (1995): Informe de labores 1994-1995.

Articles, communications et memorandums

BERISTAIN, Javier., (1995), New Strategies in Financing Development: Recent experiences and challenges in Managing Mexico City's Finance, Mexico City.

Données statistiques & cadres réglementaires

DRESSER, J., (1994) “Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation”, CORNELIUS, W.A., CRAIG, Ann L. & FOX, J., ed., (1994): *Transforming State Society Relation in Mexico: The National Solidarity Strategy*, U.S. Mexico Contemporary Perspectives Series N°6, Center for U.S. Mexican Studies, San Diego: University of San Diego, pp. 143-65.

MOLINA HORCASITAS, J., & WELDON, J.A., (1994), “Electoral Determinants and Consequences of national Solidarity Program”, CORNELIUS, W.A., CRAIG, Ann L., & FOX, J., ed.,(1994): *Transforming State Society Relation in Mexico: The National Solidarity Strategy*, U.S. Mexico Contemporary Perspectives Series N°6, Center for U.S. Mexican Studies, San Diego: University of San Diego, pp. 123-41.

SECOFI, Servicio Comercio Exterior, “Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación”.

SECOFI, Dirección General de la Industria Mediana, Pequeña y de Desarrollo Regional: *Parques y zonas industriales registrados*.

SECOFI, Dirección General de la Industria Mediana, Pequeña y de Desarrollo Regional, (1995), *Todo lo que Usted queria saber sobre la industria maquiladora de exportación*.

SECOFI, Dirección General de la Industria Mediana, Pequeña y de Desarrollo Regional, (1995), *La industria maquiladora y el tratado de libre comercio*.

TIBURCIO, E.G., (1994), “Six Theses on the National Solidarity Program” dans: CORNELIUS, W.A., CRAIG, Ann L., & FOX, J., ed.,(1994): *Transforming State Society Relation in Mexico: The National Solidarity Strategy*, U.S. Mexico Contemporary Perspectives Series N°6, Center for U.S. Mexican Studies, San Diego: University of San Diego, pp. 63-78.

**MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS
PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

AUSTRALIA – AUSTRALIE

D.A. Information Services
648 Whitehorse Road, P.O.B 163
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 9210.7777
Fax: (03) 9210.7788

AUSTRIA – AUTRICHE

Gerold & Co.
Graben 31
Wien I Tel. (0222) 533.50.14
Fax: (0222) 512.47.31.29

BELGIUM – BELGIQUE

Jean De Lannoy
Avenue du Roi, Koningslaan 202
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41
Fax: (02) 538.08.41

CANADA

Renouf Publishing Company Ltd.
5369 Canotek Road
Unit 1
Ottawa, Ont. K1J 9J3 Tel. (613) 745.2665
Fax: (613) 745.7660

Stores:

71 1/2 Sparks Street
Ottawa, Ont. K1P 5R1 Tel. (613) 238.8985
Fax: (613) 238.6041

12 Adelaide Street West
Toronto, QN M5H 1L6 Tel. (416) 363.3171
Fax: (416) 363.5963

Les Éditions La Liberté Inc.
3020 Chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763
Fax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.
165 University Avenue, Suite 701
Toronto, ON M5H 3B8 Tel. (416) 860.1611
Fax: (416) 860.1608

Les Publications Fédérales
1185 Université
Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633
Fax: (514) 954.1635

CHINA – CHINE

Book Dept., China National Publications
Import and Export Corporation (CNPIEC)
16 Gongti E. Road, Chaoyang District
Beijing 100020 Tel. (10) 6506-6688 Ext. 8402
(10) 6506-3101

CHINESE TAIPEI – TAIPEI CHINOIS

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.
9th Floor, No. 118, Sec. 2
Chung Hsiao E. Road
Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397
Fax: (02) 394.9176

**CZECH REPUBLIC –
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

National Information Centre
NIS – prodejna
Konviktská 5
Praha 1 – 113 57 Tel. (02) 24.23.09.07
Fax: (02) 24.22.94.33

E-mail: nkposp@dec.niz.cz

Internet: http://www.nis.cz

DENMARK – DANEMARK

Munksgaard Book and Subscription Service
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148
DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70
Fax: (33) 12.93.87

J. H. Schultz Information A/S,
Herstedvang 12,
DK – 2620 Albertslung Tel. 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69

Internet: s-info@inet.uni.c.dk

EGYPT – ÉGYPTÉ

The Middle East Observer
41 Sherif Street
Cairo Tel. (2) 392.6919
Fax: (2) 360.6804

FINLAND – FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, P.O. Box 128
00100 Helsinki
Subscription Services/Agence d'abonnements :
P.O. Box 23
00100 Helsinki Tel. (358) 9.121.4403
Fax: (358) 9.121.4450

***FRANCE**

OECD/OCDE
Mail Orders/Commandes par correspondance :
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16 Tel. 33 (0)1.45.24.82.00
Fax: 33 (0)1.49.10.42.76
Telex: 640048 OCDE
Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org

Orders via Minitel, France only/
Commandes par Minitel, France
exclusivement : 36 15 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :
33, rue Octave-Feuillet
75016 Paris Tel. 33 (0)1.45.24.81.81
33 (0)1.45.24.81.67

Dawson
B.P. 40
91121 Palaiseau Cedex Tel. 01.89.10.47.00
Fax: 01.64.54.83.26

Documentation Française
29, quai Voltaire
75007 Paris Tel. 01.40.15.70.00

Economica
49, rue Héricart
75015 Paris Tel. 01.45.78.12.92
Fax: 01.45.75.05.67

Gibert Jeune (Droit-Économie)
6, place Saint-Michel
75006 Paris Tel. 01.43.25.91.19

Librairie du Commerce International
10, avenue d'Iéna
75016 Paris Tel. 01.40.73.34.60

Librairie Dunod
Université Paris-Dauphine
Place du Maréchal-de-Lattre-de-Tassigny
75016 Paris Tel. 01.44.05.40.13

Librairie Lavoisier
11, rue Lavoisier
75008 Paris Tel. 01.42.65.39.95

Librairie des Sciences Politiques
30, rue Saint-Guillaume
75007 Paris Tel. 01.45.48.36.02

P.U.F.
49, boulevard Saint-Michel
75005 Paris Tel. 01.43.25.83.40

Librairie de l'Université
12a, rue Nazareth
13100 Aix-en-Provence Tel. 04.42.26.18.08

Documentation Française
165, rue Garibaldi
69003 Lyon Tel. 04.78.63.32.23

Librairie Decitre
29, place Bellecour
69002 Lyon Tel. 04.72.40.54.54

Librairie Sauramps
Le Triangle
34967 Montpellier Cedex 2 Tel. 04.67.58.85.15
Fax: 04.67.58.27.36

A la Sorbonne Actual
23, rue de l'Hôtel-des-Postes
06000 Nice Tel. 04.93.13.77.75
Fax: 04.93.80.75.69

GERMANY – ALLEMAGNE

OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn Tel. (0228) 959.120
Fax: (0228) 959.12.17

GREECE – GRÈCE

Librairie Kauffmann
Stadiou 28
10564 Athens Tel. (01) 32.55.321
Fax: (01) 32.30.320

HONG-KONG

Swindon Book Co. Ltd.
Astoria Bldg. 3F
34 Ashley Road, Tsimshatsui
Kowloon, Hong Kong Tel. 2376.2062
Fax: 2376.0685

HUNGARY – HONGRIE

Euro Info Service
Margitsziget, Európa Ház
1138 Budapest Tel. (1) 111.60.61
Fax: (1) 302.50.35
E-mail: euroinfo@mail.matav.hu
Internet: http://www.euroinfo.hu/index.html

ICELAND – ISLANDE

Mál og Menning
Laugavegi 18, Pósthólf 392
121 Reykjavik Tel. (1) 552.4240
Fax: (1) 562.3523

INDIA – INDE

Oxford Book and Stationery Co.
Scindia House
New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308
Fax: (11) 332.2639
E-mail: oxford.publ@access.net.in

17 Park Street
Calcutta 700016 Tel. 240832

INDONESIA – INDONÉSIE

Pdii-Lipi
P.O. Box 4298
Jakarta 12042 Tel. (21) 573.34.67
Fax: (21) 573.34.67

IRELAND – IRLANDE

Government Supplies Agency
Publications Section
4/5 Harcourt Road
Dublin 2 Tel. 661.31.11
Fax: 475.27.60

ISRAEL – ISRAËL

Praedicta
5 Shatner Street
P.O. Box 34030
Jerusalem 91430 Tel. (2) 652.84.90/1/2
Fax: (2) 652.84.93

R.O.Y. International
P.O. Box 13056
Tel Aviv 61130 Tel. (3) 546 1423
Fax: (3) 546 1442

E-mail: royil@netvision.net.il

Palestinian Authority/Middle East:
INDEX Information Services
P.O.B. 19502
Jerusalem Tel. (2) 627.16.34
Fax: (2) 627.12.19

ITALY – ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria, 1/1
50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15
Fax: (055) 64.12.57

E-mail: licosa@ftbcc.it
Via Bartolini 29
20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder
Piazza Montecitorio 120
00186 Roma Tel. 679.46.28
Fax: 678.47.51

Libreria Hoepfli
Via Hoepfli 5
20121 Milano
Tel. (02) 86.54.46
Fax: (02) 805.28.86

Libreria Scientifica
Dott. Lucio de Biasio 'Aieiou'
Via Coronelli, 6
20146 Milano
Tel. (02) 48.95.45.52
Fax: (02) 48.95.45.48

JAPAN – JAPON
OECD Tokyo Centre
Landic Akasaka Building
2-3-4 Akasaka, Minato-ku
Tokyo 107
Tel. (81.3) 3586.2016
Fax: (81.3) 3584.7929

KOREA – CORÉE
Kyoobo Book Centre Co. Ltd.
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon
Seoul
Tel. 730.78.91
Fax: 735.00.30

MALAYSIA – MALAISE
University of Malaya Bookshop
University of Malaya
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Malaysia
Tel. 756.5000/756.5425
Fax: 756.3246

MEXICO – MEXIQUE
OECD Mexico Centre
Edificio INFOTEC
Av. San Fernando no. 37
Col. Toriello Guerra
Tlalpan C.P. 14050
Mexico D.F.
Tel. (525) 528.10.38
Fax: (525) 606.13.07
E-mail: oecd@rtn.net.mx

NETHERLANDS – PAYS-BAS
SDU Uitgeverij Plantijnstraat
Externe Fondsen
Postbus 20014
2500 EA's-Gravenhage
Voor bestellingen:
Tel. (070) 37.89.880
Fax: (070) 34.75.778

Subscription Agency/Agence d'abonnements :
SWETS & ZEITLINGER BV
Heereweg 347B
P.O. Box 830
2160 SZ Lisse
Tel. 252.435.111
Fax: 252.415.888

NEW ZEALAND – NOUVELLE-ZÉLANDE
GPLegislation Services
P.O. Box 12418
Thorndon, Wellington
Tel. (04) 496.5655
Fax: (04) 496.5698

NORWAY – NORVÈGE
NIC INFO A/S
Ostensjoveien 18
P.O. Box 6512 Etterstad
0606 Oslo
Tel. (22) 97.45.00
Fax: (22) 97.45.45

PAKISTAN
Mirza Book Agency
65 Shahrah Quaid-E-Azam
Lahore 54000
Tel. (42) 735.36.01
Fax: (42) 576.37.14

PHILIPPINE – PHILIPPINES
International Booksources Center Inc.
Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2
HV dela Costa Ext cor Valero St.
Makati Metro Manila
Tel. (632) 817 9676
Fax: (632) 817 1741

POLAND – POLOGNE
Ars Polona
00-950 Warszawa
Krakowskie Przedmiescie 7
Tel. (22) 264760
Fax: (22) 265334

PORTUGAL
Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1200 Lisboa
Tel. (01) 347.49.82/5
Fax: (01) 347.02.64

SINGAPORE – SINGAPOUR
Ashgate Publishing
Asia Pacific Pte. Ltd
Golden Wheel Building, 04-03
41, Kallang Pudding Road
Singapore 349316
Tel. 741.5166
Fax: 742.9356

SPAIN – ESPAGNE
Mundi-Prensa Libros S.A.
Castelló 37, Apartado 1223
Madrid 28001
Tel. (91) 431.33.99
Fax: (91) 575.39.98
E-mail: mundiprensa@tsai.es
Internet: <http://www.mundiprensa.es>

Mundi-Prensa Barcelona
Consell de Cent No. 391
08009 – Barcelona
Tel. (93) 488.34.92
Fax: (93) 487.76.59

Libreria de la Generalitat
Palau Moja
Rambla dels Estudis, 118
08002 – Barcelona
(Suscripciones) Tel. (93) 318.80.12
(Publicaciones) Tel. (93) 302.67.23
Fax: (93) 412.18.54

SRI LANKA
Centre for Policy Research
c/o Colombo Agencies Ltd.
No. 300-304, Galle Road
Colombo 3
Tel. (1) 574240, 573551-2
Fax: (1) 575394, 510711

SWEDEN – SUÈDE
CE Fritzes AB
S-106 47 Stockholm
Tel. (08) 690.90.90
Fax: (08) 20.50.21

For electronic publications only/
Publications électroniques seulement
STATISTICS SWEDEN
Informationsservice
S-115 81 Stockholm
Tel. 8 783 5066
Fax: 8 783 4045

Subscription Agency/Agence d'abonnements :
Wennergren-Williams Info AB
P.O. Box 1305
171 25 Solna
Tel. (08) 705.97.50
Fax: (08) 27.00.71

Liber distribution
International organizations
Fagerstagatan 21
S-163 52 Spanga

SWITZERLAND – SUISSE
Maditec S.A. (Books and Periodicals/Livres
et périodiques)
Chemin des Palettes 4
Case postale 266
1020 Renens VD 1
Tel. (021) 635.08.65
Fax: (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.
4, place Pépînet
CP 3212
1002 Lausanne
Tel. (021) 320.25.11
Fax: (021) 320.25.14

Librairie Unilivres
6, rue de Candolle
1205 Genève
Tel. (022) 320.26.23
Fax: (022) 329.73.18

Subscription Agency/Agence d'abonnements :
Dynapresse Marketing S.A.
38, avenue Vibert
1227 Carouge
Tel. (022) 308.08.70
Fax: (022) 308.07.99

See also – Voir aussi :
OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn (Germany) Tel. (0228) 959.120
Fax: (0228) 959.12.17

THAILAND – THAÏLANDE
Suksit Siam Co. Ltd.
113, 115 Fuang Nakhon Rd.
Opp. Wat Rajabophit
Bangkok 10200
Tel. (662) 225.9531/2
Fax: (662) 222.5188

TRINIDAD & TOBAGO, CARIBBEAN TRINITE-ET-TOBAGO, CARAÏBES
Systematics Studies Limited
9' Watts Street
Curepe
Trinidad & Tobago, W.I. Tel. (1809) 645.3475
Fax: (1809) 662.5654
E-mail: tobe@trinidad.net

TUNISIA – TUNISIE
Grande Librairie Spécialisée
Fendri Ali
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka
Bloc B 1 Sfax 3000
Tel. (216-4) 296 855
Fax: (216-4) 298.270

TURKEY – TURQUIE
Kültür Yayinlari Is-Türk Ltd.
Atatürk Bulvari No. 191/Kat 13
06684 Kavaklıdere/Ankara
Tel. (312) 428.11.40 Ext. 2458
Fax : (312) 417.24.90

Dolmabahce Cad. No. 29
Besiktas/Istanbul
Tel. (212) 260 7188

UNITED KINGDOM – ROYAUME-UNI
The Stationery Office Ltd.
Postal orders only:
P.O. Box 276, London SW8 5DT
Gen. enquiries
Tel. (171) 873 0011
Fax: (171) 873 8463

The Stationery Office Ltd.
Postal orders only:
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol,
Edinburgh, Manchester

UNITED STATES – ÉTATS-UNIS
OECD Washington Center
2001 L Street N.W., Suite 650
Washington, D.C. 20036-4922
Tel. (202) 785.6323
Fax: (202) 785.0350

Internet: washcont@oecd.org

Subscriptions to OECD periodicals may also be placed through main subscription agencies.

Les abonnements aux publications périodiques de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des principales agences d'abonnement.

Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur peuvent être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

12-1996

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE

(04 98 01 2 P) ISBN 92-64-26049-8 – n° 49968 1998