



**HAL**  
open science

**Management stratégique des villes et développement local : Rôles et conditions d'efficacité de l'action publique municipale dans quatre villes moyennes du Mexique.**

Enrique Cabrero

► **To cite this version:**

Enrique Cabrero. Management stratégique des villes et développement local : Rôles et conditions d'efficacité de l'action publique municipale dans quatre villes moyennes du Mexique.. Gestion et management. HEC PARIS, 2001. Français. NNT : 2001EHEC0078 . pastel-00918331

**HAL Id: pastel-00918331**

**<https://pastel.hal.science/pastel-00918331>**

Submitted on 13 Dec 2013

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

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

**ECOLE DES HAUTES ETUDES COMMERCIALES**

**THESE**

**POUR L'OBTENTION DU TITRE  
DE DOCTEUR ES SCIENCES DE GESTION**

*Nouveau doctorat (arrêté du 30 mars 1992)*

**SUJET**

**MANAGEMENT STRATEGIQUE DES VILLES  
ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

**RÔLES ET CONDITIONS D'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE  
DANS QUATRE VILLES MOYENNES DU MEXIQUE**

*Candidat*

**ENRIQUE CABRERO**

**JURY**

*Président*

**Jean-Claude THOENIG**

Directeur de recherche au CNRS, Ecole Nationale Supérieure de Cachan

*Suffragants*

**Michel FIOL**

Professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales

**Jean-Pierre NIOCHE**

Professeur à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, *directeur de thèse*

**Jean REVEL-MOUROZ**

Directeur de recherche au CNRS,

Professeur à l'Université Sorbonne-Nouvelle, Paris III, *rapporteur*

**Jean-Michel UHALDEBORDE**

Professeur à l'IAE de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, *rapporteur*

**2001**



Le Groupe HEC n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse, celles-ci devant être considérées comme propres à leur auteur.

A Alejandra, por veinte años de compañía, apoyo y cariño

A mis hijos Adrián y Rodrigo, por todo lo que hemos compartido

## Remerciements

Cette thèse n'aurait pu voir le jour sans le soutien de plusieurs collègues et institutions qui m'ont systématiquement accompagné sur ce parcours.

L'École des Hautes Études Commerciales (HEC) est l'institution qui a été à l'origine de cette recherche. Mes remerciements vont particulièrement à Michel Fiol, qui a appuyé l'inscription de cette thèse, et tout spécialement à Jean-Pierre Nioche, sa confiance en ma personne et sa direction si professionnelle ont rendu cette thèse possible.

L'École Normale Supérieure de Cachan (ENSC) est l'institution qui a accueilli cet effort et qui m'a fourni les éléments nécessaires au travail quotidien durant ces quatre dernières années. A travers le programme de la Coopération Scientifique (ECOS), entre le *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE) de Mexico et l'ENSC par l'intermédiaire du Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (GAPP), j'ai pu effectuer de courts séjours en France pour avancer dans le travail de cette thèse. J'ai pu par la suite, dans le cadre d'une invitation triennale en tant qu'enseignant invité à l'ENSC, mener effectivement à bien la partie la plus importante de rédaction et de réflexion finale. Sans l'appui de cette institution, ce projet n'aurait jamais abouti. Un remerciement spécial va à Catherine Paradeise qui, a toujours soutenu ce travail au niveau institutionnel ; sa confiance en moi a été fondamentale.

Le Centre de Recherche et Enseignement en Economie (CIDE) de Mexico, institution au sein de laquelle j'ai accompli mon travail universitaire ces vingt dernières années, m'a apporté un soutien crucial dans l'élaboration de cette thèse. Malgré les activités propres à l'agenda institutionnel, le CIDE m'a accordé la mobilité nécessaire entre la France et le Mexique pour la poursuite de cette recherche. Je tiens à remercier particulièrement Carlos Elizondo pour son permanent soutien.

L'intérêt que la Fondation Ford a eu pour mes travaux de recherche depuis plusieurs années m'a permis de mener des études sur le terrain, qui autrement n'auraient pas pu être réalisées. En outre, au début de cette recherche, j'ai reçu le soutien de cette Fondation pour une période sabbatique en France. En particulier, Kimberly Krasevac et Kimberli Brown se sont toujours montrées intéressées par mon agenda de travail. Elles ont toujours eu foi dans l'importance de mes projets.

Un remerciement tout spécial j'adresse à Jean-Claude Thoenig, non seulement pour son ferme appui lors de toutes les phases de cette recherche et pour son amitié sincère, mais aussi pour avoir guidé ce projet depuis sa conception initiale et pour m'avoir amené à trouver de nouveaux défis dans chaque phase de l'étude. Son aide m'a sans nul doute permis de combler de nombreuses insuffisances, bien que cette version en conserve encore certainement beaucoup d'autres que je promets de corriger dans mes futurs travaux de recherche.

Enfin, je dois remercier Carlos Gil, Isela Orihuela et Alejandro Vega pour leur aide dans une partie du travail de terrain et des enquêtes effectuées. Ainsi qu'Isabelle Bard et Valérie Juquois, qui m'ont assisté dans la traduction et dans la correction du français.

Si cette thèse est un travail personnel dont les limites relèvent de ma seule responsabilité, elle est le résultat de la confiance qu'ont déposée en moi institutions, collègues, amis et parents. À eux tous, j'adresse un sincère remerciement.

## TABLE DES MATIERES

Résumé

Introduction..... 1

### *Première partie. UN CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE POUR ÉTUDIER L'ACTION PUBLIQUE DANS LES VILLES*

**Chapitre 1. L'ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE : UNE EXPLORATION  
PLURIDISCIPLINAIRE ..... 8**

- 1.1 Aux frontières de l'approche de l'action publique ..... 10
- 1.2 L'action publique dans l'espace régional et local : une condition du  
développement ? ..... 37
- 1.3 L'action publique municipale comme champ d'application ..... 44
- 1.4 Premier bilan théorique ..... 65

**Chapitre 2. ÉTUDIER L'EVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE : UNE  
METHODOLOGIE MARQUEE PAR « L'OPPORTUNISME PLANIFIE » ..... 68**

- 2.1 Les contextes latino-américain et mexicain : une action publique en pleine  
transformation ..... 69
- 2.2 Quelle méthode pour étudier l'évolution de l'action publique dans les villes  
mexicaines ? ..... 86
- 2.3 Une méthode imparfaite mais efficace pour comprendre une réalité  
mouvante ..... 109

### *Deuxième partie. LES DEFIS DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL AU MEXIQUE*

**Chapitre 3. FEDERALISME ET DECENTRALISATION AU MEXIQUE :  
L'ACTUALITE D'UN VIEUX PROBLEME ..... 111**

- 3.1 Le Mexique, une histoire de régimes centralisateurs ..... 111
- 3.2 La décentralisation au Mexique : une longue histoire de déconvenues ..... 120
- 3.3 Les succès et les désenchantements de vingt ans de politiques de  
décentralisation ..... 134
- 3.4 Accélérer la décentralisation ou construire une action publique locale  
endogène ? ..... 143

**Chapitre 4. LES VILLES MEXICAINES COMME ARÈNE DE L'ACTION  
PUBLIQUE LOCALE : FAIBLESSES STRUCTURELLES ET APTITUDES  
POTENTIELLES ..... 150**

- 4.1 La réalité municipale mexicaine face à une architecture institutionnelle complexe ..... 150
- 4.2 Les gouvernements urbains et leurs finances publiques : une multiplication de ressources, une multiplication de problèmes ? ..... 158
- 4.3 Administration et systèmes de gestion dans les communes urbaines : les opportunités et les carences ..... 176
- 4.4 Et pourtant, elles bougent ..... 186

*Troisième partie. LE CHANGEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES  
VILLES : QUATRE ETUDES DE CAS*

**Chapitre 5. LA VILLE DE TOLUCA (1988-1998) : TRADITION OU  
BLOCAGE ? ..... 188**

- 5.1 Évolution du contexte municipale ..... 188
- 5.2 Description des périodes de gouvernement ..... 194
- 5.3 Évolution de la gestion municipale ..... 205
- 5.4 Évolution de l'agenda des politiques publiques municipales ..... 214
- 5.5 Observations préliminaires sur le cas de la ville de Toluca ..... 224

**Chapitre 6. LA VILLE DE LEON (1989-1999) : INNOVATION  
GOUVERNEMENTALE ET MOBILISATION SOCIALE ..... 228**

- 6.1 Évolution du contexte municipal ..... 228
- 6.2 Évolution des périodes de gouvernement ..... 239
- 6.3 Évolution de la gestion municipale ..... 250
- 6.4 Évolution de l'agenda des politiques publiques municipales ..... 258
- 6.5 Observations préliminaires sur le cas de la ville de Leon ..... 270

**Chapitre 7. LA VILLE D'AGUASCALIENTES (1988-1998) : STABILITE DANS  
L'ALTERNANCE POLITIQUE ? ..... 273**

- 7.1 Évolution du contexte municipal ..... 273
- 7.2 Évolution de la gestion municipale ..... 284
- 7.3 Évolution de l'agenda des politiques publiques municipales ..... 290
- 7.4 Observations préliminaires sur le cas de la ville d'Aguascalientes ..... 299

**Chapitre 8. LA VILLE DE SAN LUIS POTOSI (1989-1999) : ALTERNANCES POLITIQUES ET INGOUVERNABILITE ..... 302**

- **8.1 Évolution du contexte municipal ..... 302**
- **8.2 Évolution des périodes de gouvernement ..... 312**
- **8.3 Évolution de la gestion municipale ..... 323**
- **8.4 Évolution de l'agenda des politiques publiques municipales ..... 330**
- **8.5 Observations préliminaires sur le cas de la ville de San Luis Potosi ..... 340**

***Quatrième partie. ARRANGEMENTS LOCAUX ET CONDITIONS DU CHANGEMENT***

**Chapitre 9. ANALYSE COMPARATIVE DE L'EVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES CAS ETUDIÉS : ENTRE L'IMMOBILITE ET LA RUPTURE ..... 344**

- **9.1 Les contextes locaux, opportunités et menaces pour l'action publique locale ..... 345**
- **9.2 L'administration interne et les systèmes de gestion, les forces et les faiblesses des structures du gouvernement local ..... 358**
- **9.3 La conception des politiques publiques : la constitution de l'agenda et les réseaux de politique ..... 373**
- **9.4 Quatre histoires qui se ressemblent mais qui se différencient ..... 392**

**Chapitre 10. UN MODELE COMBINATOIRE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ..... 393**

- **10.1 L'action publique endogène : un moteur à « double impulsion » ..... 393**
- **10.2 Le gouvernement locale comme constructeur de convergences ..... 417**

**Conclusion générale ..... 432**

**Bibliographie ..... 440**

**Annexes ..... i**

### ***Résumé:***

A l'origine de cette étude se trouve la question de savoir jusqu'à quel point l'action publique constitue une composante cruciale du développement local. Le concept d'action publique adopté dans cette recherche est envisagé comme un continuum qui va de l'État à la Société. Il fait allusion à l'interaction des deux univers, leurs régulations croisées, leurs convergences et leurs divergences. La recherche sur le terrain analyse le cas de villes moyennes dans un pays en développement (Mexique) à partir d'une approche longitudinale qui couvre une période de dix ans d'observation dans quatre villes différentes. Tout au long de l'analyse, nous effectuons un suivi de variables quant à la performance gouvernementale et aux initiatives de coalitions d'hommes d'affaires et de mouvements sociaux urbains. Nous avons observé de façon détaillée l'agenda des politiques publiques locales touchant au développement urbain. Les conclusions de cette recherche sont tirées à partir de l'évolution d'ensembles de variables et de leurs interdépendances. Il ressort clairement de cette étude qu'il ne suffit pas de décentraliser des fonctions et des ressources en faveur des gouvernements locaux pour fortifier le développement, il est également indispensable qu'ait lieu une convergence d'intérêts entre le gouvernement local, les groupes d'hommes d'affaires et les mouvements de citoyens. Le terrain étudié nous montre que de telles convergences se construisent progressivement et que, dans un tel processus, la pratique de la gestion stratégique par le gouvernement municipal est cruciale.

### ***Abstract:***

The research question of this study is about the importance of public action in local development. The conceptualization of public action adopted in this research is a continuum process crossing State and Society. Public Action is understood as an interaction between governmental and non-governmental actors, their crossing regulations systems, and the convergence and divergence points. The study is based in four case studies from middle size mexican cities with a longitudinal approach during a ten years period. The observation was focused in three dimensions: urban governmental strategies, urban growth coalition activities, and citizen participation in urban development decisions. We studied specifically the Municipal Council urban policy decisions during ten years. The objective was to identify the evolutionary patterns of change in local public action in cities and some prototypical tracks in this evolution. Conclusions are that decentralization to local governments is not as important as most of literature presents to encourage urban development, even if decentralization doesn't occur, local public action seems to be more determinant to development. In this process, Strategic Management approach in urban government seems to be crucial.

## **Introduction**

« Toute nation a le gouvernement qu'elle mérite », dit la maxime de De Maistre; nous pourrions en ajouter deux autres pour la compléter : « les gouvernements ont la société qu'ils sont capables de construire » et « c'est de ces deux conditions que dépendent le développement et la gouvernabilité ». À elles trois, ces phrases pourraient résumer la préoccupation principale de cette étude. La recherche que nous présentons ici tourne autour de l'action publique, en particulier autour de l'action publique locale, qui détermine la vie publique et le développement dans les villes.

L'action publique est une catégorie difficile à appréhender, ses contours sont peu aisés à préciser, son contenu difficile à visualiser. Et pourtant, il s'agit de la seule catégorie d'analyse qui nous permette d'explorer le point d'intersection de l'action gouvernementale et de l'action sociale. Cette approche est utile en ce qu'elle ne reste pas dans la partialité d'une vision uniquement gouvernementale de la chose publique ; et en même temps, elle ne reste pas non plus dans la partialité d'une vision du collectif uniquement à partir de la société. Il s'agit en outre d'une approche qui tente de dépasser une interprétation exclusivement à partir de l'appartenance institutionnelle des acteurs et qui cherche plutôt une interprétation à partir de leurs points de rencontre et de rendez-vous manqué. Une approche qui se positionne sur les ponts d'interaction des divers acteurs, c'est-à-dire dans le flux de la régulation croisée entre gouvernement et société et à l'intérieur de chacun de ces univers.

Pourquoi l'étude de l'action publique semblerait-elle chaque fois plus pertinente ? Les autres approches qui pourraient nous aider à comprendre les changements que nous observons sont-elles en crise ? Nous sommes convaincu que dans certaines réalités, celles de pays en développement surtout mais pas exclusivement, l'analyse de l'action publique nous permet de trouver les « chaînons manquants » qui ont rendu difficile l'enchaînement d'un développement croissant et soutenu. Les recettes de réforme économique et gouvernementale qui « viennent du nord » ont été adoptées avec rigueur et discipline. Les recommandations sur l'intensification de la vie démocratique et sur la participation des

citoyens à la chose publique ont elles aussi, avec beaucoup plus de difficultés, peu à peu trouvé leur place. En Amérique latine par exemple, aujourd'hui à la différence d'il y a dix ou vingt ans, les régimes démocratiques dominant la scène, les citoyens connaissent un réveil rapide, les gouvernements réforment leurs structures, réduisent leur taille et surveillent rigoureusement les variables de l'équilibre économique. Et pourtant le développement, comparé à celui d'autres pays, continue à y prendre du retard ; et à l'intérieur des sociétés latino-américaines aussi, les écarts entre régions et entre groupes sociaux augmentent. La métaphore des sables mouvants s'applique à l'actuelle réalité latino-américaine : si les gouvernements ne bougent pas, c'est-à-dire s'ils n'adoptent pas les recettes, ils s'enfoncent ; et s'ils bougent, c'est-à-dire s'ils réforment et s'ils se restructurent, ils s'enfoncent quand même. Autrement dit, ne pas entrer dans le groupe des pays qui mettent en œuvre des réformes structurelles profondes signifie pour eux de rester en-dehors du circuit des opportunités qui naissent avec la nouvelle économie mondiale ; mais l'adoption des réformes structurelles accentue la pauvreté, détériore la cohésion sociale et rend la gouvernabilité difficile.

Comment expliquer que depuis des années, divers organismes internationaux comme l'OCDE ou la Banque mondiale, en plus de divers auteurs, experts et consultants, proposent les itinéraires de la réforme gouvernementale et promeuvent des solutions inspirées du *New Public Management* sans que le succès attendu se produise dans les pays d'Amérique latine ? Comment expliquer que plus les gouvernements de la région s'ouvrent aux nouveaux chemins de la démocratie, plus la gouvernabilité se détériore ? La pauvreté, l'insécurité, le crime organisé et la corruption dans les différents secteurs de la société s'intensifient dans tous les pays d'Amérique latine. Lorsqu'on observe ce scénario, une chose est claire : il existe un ensemble d'éléments que les réformes sont en train de négliger et qui sont peut-être les facteurs-clés de la transformation vers des sociétés plus démocratiques et au niveau de bien-être plus élevé. Résultat, dans les pays latino-américains, il apparaît aujourd'hui clairement que la seule recette à laquelle tout le monde croit, c'est qu'il n'y a pas de recette.

Selon nous, une bonne partie du problème s'explique par le fait que les réformes nationales sont vues comme un processus de réingénierie. Une vision mécanique des réformes a jusqu'à présent prévalu : ajustement de variables macroéconomiques, introduction de réformes constitutionnelles et gouvernementales, ajout de nouveaux stimulants et mise en place de nouvelles institutions pour le développement national. Mais dans cette simplification et cette standardisation du processus, on a négligé au moins deux éléments qui selon nous sont des facteurs-clés : le rythme du processus de réforme, et les conditions préalables nécessaires pour que les institutions surgissent. Autrement dit ni la vitesse des changements imposés ne garantit leur profondeur, ni la mise en place de nouvelles institutions ne garantit leur permanence. La transformation nationale n'est pas un processus d'ingénierie et de conception d'institutions, c'est un processus de jardinage et de soins qu'on leur apporte. On ne crée pas les institutions, on les cultive.

C'est à partir de cette conviction que nous nous donnerons pour tâche, dans cette thèse, de montrer que ce ne sont pas les réformes gouvernementales en elles-mêmes ni les changements sociaux à eux seuls qui parviennent à transformer l'action publique de manière permanente. C'est la façon dont ces deux processus se combinent à travers le temps qui peut modifier l'action publique en profondeur. Ce à quoi un gouvernement efficace, capable et légitime peut parvenir le mieux, c'est à être un bon jardinier du processus, et encore, comme tout bon jardinier, il n'est pas à l'abri de facteurs incontrôlables.

Une façon telle de poser le problème génère des angoisses et donc des refus immédiats. À une époque où la société a atteint des objectifs inimaginables dans les domaines techniques et scientifiques et où les facteurs d'incertitude ont systématiquement diminué dans tous les domaines de la vie, comment insinuer que les conditions d'une action publique efficace sont peu contrôlables ? Comment insinuer qu'il n'est pas possible de construire un tableau de bord pour gouverner l'action publique, pour créer un bon gouvernement, pour produire une société harmonieuse ?

Notre itinéraire de recherche est différent et ne tente pas de répondre à des questions posées en ces termes. Ce qui nous intéresse dans ce travail, c'est de mieux comprendre l'évolution de l'action publique à travers le temps en identifiant les moments de rencontres et de rendez-vous manqués entre les acteurs gouvernementaux et les acteurs non gouvernementaux, et ainsi de mieux comprendre quels sont les éléments qui sembleraient avoir influencé la construction d'une action publique plus ou moins intense, avec plus ou moins de capacité à permettre la croissance de nouvelles institutions, avec plus ou moins de capacité à impulser un développement soutenu. La question de notre recherche est la suivante: comment se construit une action publique aboutissant à un développement soutenu? Si nous parvenons à mieux comprendre ce processus complexe, nous serons à même non pas de produire une nouvelle recette, loin s'en faut, mais simplement d'attirer l'attention sur certains facteurs qui ont une influence sur la culture institutionnelle ; plus on les ignorera, dans un souci de produire la sensation de rapidité et de certitude, plus ils éloigneront les réformes de la possibilité d'avoir une incidence sur un changement réel.

Nous disions au début de cette introduction que l'étude de l'action publique est complexe, étant donné qu'il est peu aisé d'en préciser les contours et parce qu'il est difficile d'en visualiser le contenu. Pour faire face à ces difficultés, cette recherche a adopté deux caractéristiques. D'une part, nous avons décidé de travailler dans l'espace local urbain de quatre villes mexicaines moyennes, afin de délimiter dans l'espace l'observation de l'action publique : le gouvernement municipal urbain, la société locale et l'action urbaine comme arène de convergences ou de conflits, comme arène d'actions spécifiques et de politiques particulières. D'autre part, nous avons choisi de mener à bien une observation sur une période de dix ans dans chacune des villes, afin d'être en mesure de visualiser l'action publique et son évolution dans le temps. Dans le cas mexicain, ceci a permis d'observer quatre changements de gouvernement dans chaque ville, étant donné que les périodes y sont de trois ans sans possibilité de réélection immédiate ; c'est-à-dire qu'une décennie nous a permis d'analyser plusieurs ajustements, parfois des ruptures, dans l'action publique locale, ainsi que les réemplacements et les dissonances qui les ont accompagnés.

Pour mener à bien une étude appliquée de cette nature, il nous a fallu entreprendre une réflexion ponctuelle sur la catégorie d'action publique, et une collecte de divers concepts, catégories d'analyse et références à des études proches a été nécessaire. Tout cela afin d'avancer dans un bricolage théorique qui, bien qu'hétérodoxe, éclectique et osé, nous a fourni une « boîte à outils » pour construire une méthode d'étude de la réalité très particulière qu'est celle de l'action publique urbaine dans des villes du Mexique. Le Chapitre 1 rend compte de cet effort.

Nous nous sommes ensuite donné pour tâche de construire une méthode de recherche adaptée à la compréhension du terrain que nous avons choisi. Pour cela, nous avons effectué une révision des caractéristiques du développement latino-américain afin de clarifier le contexte social, économique et politique dans lequel cette étude s'inscrit. Plus loin, nous proposons une méthode de recherche à caractère longitudinal qui, bien qu'elle soit opportuniste dans sa conception, nous permette d'interpréter dix ans d'évolution de l'action publique dans des villes mexicaines. Nous avons également formulé quelques postulats qui peuvent servir de guide d'interprétation de la réalité à observer, également dans le but de préciser certains ensembles de variables et de paramètres à étudier. Le Chapitre 2 rend compte de tout cela.

Une fois construits le cadre conceptuel, la méthode d'approche et la grille d'interprétation pour cette étude, nous nous sommes donné pour tâche de présenter en détails le contexte mexicain, son évolution récente et quelques-unes des réformes gouvernementales les plus importantes pour l'action publique locale. Ces éléments forment le contenu du Chapitre 3. Nous avons en outre, dans le Chapitre 4, avancé dans une analyse plus spécifique du scénario actuel dans les communes urbaines du Mexique, de leurs limites, leurs potentialités et leurs défis, ceci afin de pénétrer pleinement dans la réalité à étudier et de pouvoir ainsi, dans les chapitres suivants, présenter les quatre études de cas sélectionnées.

Les Chapitres 5 à 8 présentent chacune des études de cas. Le contexte local, sur le plan politique aussi bien qu'économique et social, est décrit dans chaque étude. Puis une analyse de la gestion gouvernementale et des actions entreprises dans chaque période de gouvernement en matière de développement urbain y est faite, l'évolution de l'agenda des politiques publiques locales y est analysée et les mécanismes d'interaction entre gouvernement et citoyens, passés en revue. Dans ces chapitres, nous cherchons à comprendre chaque cas à partir de sa logique propre et de ses propres défis en ce qui concerne la construction d'une action publique intense et au composant endogène. Notre intention est de déchiffrer chaque histoire à partir de ses spécificités, de son rythme et de ses rencontres et rendez-vous manqués.

C'est dans le Chapitre 9 que l'on cherche à donner une interprétation croisée aux cas étudiés ; en les comparant entre eux, en observant leurs traits communs ainsi que leurs différences intrinsèques, nous avons cherché à trouver quelques-uns des facteurs-clés qui, dans la construction de l'action publique, semblent être déterminants. Si les quatre histoires étudiées sont similaires étant donné qu'elles ont eu le même contexte national et connu des défis analogues tout au long des dix années, elles sont différentes en ce qu'elles ont parcouru leurs propres itinéraires dans la construction de l'action publique locale. C'est dans ce chapitre que les défis méthodologiques présentés dans le Chapitre 2 acquièrent leur plus grande intensité.

Enfin, le Chapitre 10 cherche à intégrer l'ensemble des observations dans une interprétation d'ordre théorique. Pour cela, nous avons repris les propositions présentées initialement dans le Chapitre 2 et revu les concepts et les catégories rassemblés dans le Chapitre 1. Ici, notre intention est de proposer un modèle d'interprétation de l'action publique locale dans des réalités comme la réalité mexicaine et de faire un bilan de ce que nous avons appris dans cet effort de recherche. Les conclusions n'offrent pas, comme nous l'avons dit, de nouvelles recettes. Elles offrent simplement des observations importantes, posent de nouvelles questions et attirent l'attention sur les défis que représente une transformation réelle de l'action publique.

On suppose implicitement dans cette étude qu'en observant les parties, on comprend mieux le tout. C'est-à-dire qu'en observant et en comprenant la construction de l'action publique locale dans certaines villes mexicaines, on peut mieux comprendre la transformation du pays au niveau national. Les défis consistant à trouver de nouveaux arrangements, de nouvelles convergences, de nouveaux modèles de régulation et une plus grande intensité dans l'action publique locale peuvent être représentatifs de ce que sont et continueront à être ces processus au niveau national. Si c'est le cas, et en prenant comme référence ce que nous avons vu dans cette recherche à partir des cas étudiés, il nous faudra avancer très prudemment sur les itinéraires qui permettront les rencontres nécessaires. Car si l'on ne profite pas des convergences le moment venu, celles-ci peuvent mettre du temps à se présenter de nouveau et sans ce composant, il n'y a pas d'institutions qui puissent croître et mûrir.

***Première partie. UN CADRE THEORIQUE ET  
METHODOLOGIQUE POUR ETUDIER L'ACTION  
PUBLIQUE DANS LES VILLES***

- **Chapitre 1. L'ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE : UNE EXPLORATION PLURIDISCIPLINAIRE**
- **Chapitre 2. ÉTUDIER L'ACTION PUBLIQUE : UNE METHODOLOGIE MARQUEE PAR « L'OPPORTUNISME PLANIFIE »**



## Chapitre 1

### L'ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE : UNE EXPLORATION PLURIDISCIPLINAIRE

Étudier l'action publique dans un espace social et territorial spécifique comme le sont les villes représente un défi méthodologique aucunement négligeable. Il s'agit de comprendre l'action gouvernementale – et en même temps intergouvernementale – qui a une influence sur l'espace urbain. Il s'agit de comprendre l'action collective des divers acteurs sociaux locaux, et aussi celle de groupes spécifiques, de coalitions et conglomérats d'intérêts communs. Il s'agit également de comprendre la relation entre les deux univers, celui des acteurs gouvernementaux et celui des acteurs non-gouvernementaux, dans des actions concrètes et selon des restrictions parfois induites de manière exogène, parfois construites de façon endogène. Tout ceci devra en outre s'inscrire dans une perspective évolutive, où aucun des éléments qui viennent d'être mentionnés ne demeurent immobiles, au contraire, car la charpente institutionnelle change, la configuration des réseaux subit de constants réajustements et les attentes des acteurs se modifient. Aussi l'étude de l'action publique dans les villes est-elle particulièrement complexe, elle exige de la pluridisciplinarité, de la souplesse dans les forme d'approche de l'objet d'étude et une certaine créativité dans la méthode.

Dans ce chapitre, nous présenterons les ingrédients qui nous seront utiles pour travailler ce thème ; il sera question de concepts et d'approches théoriques qui, loin de toujours être compatibles entre eux ou de toujours partir d'une même perspective d'analyse, se montrent au contraire difficiles à intégrer les uns aux autres même s'ils se mélangent forcément. C'est toutefois le résultat d'un choix de la part du chercheur qui, conscient des risques que comporte l'entreprise, se propose de travailler avec des ingrédients divers pour rendre compte d'une réalité au demeurant complexe et difficile à appréhender. Cette hardiesse serait bien sûr inacceptable si, comme nous le verrons, l'une ou l'autre de ces approches pouvait fournir, à elle seule, suffisamment d'éléments pour que nous puissions mener à bien notre tâche de manière exhaustive. Certaines d'entre elles offrent des voies d'accès à l'objet d'étude, d'autres apportent une clarté conceptuelle sur ce qui est observé, et d'autres encore fournissent des

explications possibles au problème analysé. C'est donc la réalité que nous cherchons à comprendre qui justifie l'audace de notre point de vue.

L'itinéraire de réflexion et de construction d'arguments dans ce chapitre apparaîtra comme suit : dans la première section du chapitre, nous présentons les voies d'accès et d'interprétation dans une perspective générale sur l'action publique ; pour ce faire, nous renvoyons à des auteurs qui ont proposé certains éclaircissements quant au concept d'action publique et qui situent la portée d'une telle catégorie d'analyse ; de même, nous ferons référence dans cette section à l'école des politiques publiques, à la théorie de la gouvernance et aux diverses interprétations du changement institutionnel et organisationnel ; ce parcours vise d'une part à marquer des différences et à établir des frontières conceptuelles et, d'autre part, à compléter, à rendre plus substantiel, à enrichir au niveau conceptuel la large perspective d'étude de l'action publique.

La deuxième section présente les premiers éléments d'atterrissage du bagage conceptuel proposé initialement en ce qui a trait à l'action publique et au développement local ; à cette fin, nous argumenterons sur la capacité interne, ou endogène, à promouvoir à l'échelle locale le développement ; nous discuterons de même l'utilité ainsi que les limites du modèle de capital social. Pour finir, la troisième section procède à une révision panoramique de concepts spécifiques et de résultats empiriques d'études portant sur l'action publique urbaine et sur la gestion des villes ; à cet effet, nous passerons en revue les données bibliographiques qui cherchent à situer « l'état de la connaissance », tout particulièrement les perspectives anglo-saxonnes d'analyse de l'action urbaine, de la théorie du régime urbain ainsi que de la gestion des villes. Nous cherchons donc à mettre en place notre référent théorique ainsi qu'un bagage conceptuel dont l'amplitude sera contrecarrée par un effort de délimitation, et ce dans le but de procéder, dans le chapitre suivant, à l'organisation d'une méthode de recherche.

## 1.1 Aux frontières de l'approche de l'action publique

Les démocraties sont-elles encore gouvernables ? À partir de cette question, Duran<sup>1</sup> nous situe face à la nécessité d'employer des perspectives d'analyse plus vastes, c'est-à-dire qui peuvent rendre compte de la réalité observée et non pas uniquement du cadre à l'intérieur duquel une telle réalité existe. Aussi Duran nous invite-t-il à une *analyse de l'action publique* comme recours nécessaire à la compréhension des nouveaux défis de la gouvernabilité dans les sociétés contemporaines. La découverte de cette supposition est simple : « gouverner, c'est gérer l'action collective », laquelle ne se réduit pas uniquement à l'action des gouvernements. En fait, de ce point de vue, on peut comprendre l'État et la société civile non pas comme une dichotomie, mais comme un continuum, c'est-à-dire comme un État qui perd son monolithisme, qui se fragmente en agences diverses, en raisonnements partiels, en intérêts et en points de vue parfois opposés ; une société civile qui éclate, se différencie, se pluralise de plus en plus, s'atomise parfois en une grande diversité de préférences, de groupes, de besoins et de convictions. Duran ajoute que l'analyse de l'action publique nous permet de voir l'image d'une démocratie imparfaite, au sein de laquelle la responsabilité et la confiance seront toujours limitées. Plus concrètement, l'action publique n'est pas déterminée par un acteur en particulier, elle se construit plutôt de manière collective, c'est pourquoi une observation prismatique, fondée sur une diversité d'approches, nous permet de comprendre la réalité de cette action non pas dans son apparence mais bien dans son essence.

Pour Thoenig, une perspective de ce genre est utile, étant donné que l'action publique est « la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter<sup>2</sup> ». L'analyse de l'action publique, si l'on suit à nouveau

---

<sup>1</sup> Duran P., *Penser l'action publique*, Paris: L.G.D.J., 1999

<sup>2</sup> Thoenig J.-C., L'usage analytique du concept de régulation, In: *Les métamorphoses de la régulation politique* / ed. par J. Commaille, B. Jobert, Paris: L.G.D.J., 1998, 24 (Maison des Sciences de l'Homme).

Duran, « offre un cadre stimulant à l'étude des modes de régulation politique des sociétés modernes et représente à ce titre une perspective d'élaboration d'une théorie moderne du gouvernement...<sup>3</sup> ». Cette approche s'inscrit dans le cadre de la sociologie de l'action collective, il assume la finalité d'une logique standardisée de l'action gouvernementale au profit d'une gestion différenciée et territorialisée des problèmes publics qui conduit à « substituer à un intérêt général mythique l'énoncé d'un intérêt collectif possible<sup>4</sup> ». Cette perspective permet alors de mieux comprendre un monde polycentrique, d'actions conjointes et de production permanente de mécanismes de coordination, très éloigné des solutions gouvernementales hiérarchiquement établies et bureaucratiquement élaborées. De plus, par une telle approche, on peut progresser dans l'analyse de la coproduction d'actions plus ou moins institutionnalisées d'acteurs publics et privés ; il s'agit, comme l'énonce Duran, de rendre compte d'un « État-partenaire » non seulement dans la production de solutions, mais aussi dans la construction collective des options et des problèmes publics. C'est pourquoi il ne faut pas comprendre par là une situation de désordre et de chaos, mais plutôt un déplacement de l'action de l'État qui abandonne la direction et le contrôle du haut vers le bas pour se situer horizontalement comme un agent de plus, bien qu'il s'agisse d'un agent articulateur d'ensemble, étant donné que, comme l'affirment Duran et Thoenig,<sup>5</sup> le nouveau rôle de l'État consiste précisément en *l'institutionnalisation de l'action collective*.

Cependant, il faut que cette perspective d'analyse nous serve non seulement à pressentir la complexité de la réalité de l'action publique, mais aussi à mieux décrire et expliquer cette réalité. Pour ce faire, il importe de comprendre cette approche comme une expression de la sociologie de l'action collective, puisque nous introduisons dès lors deux dimensions hautement significatives pour rendre opérant ce cadre d'analyse : l'intentionnalité de l'action et les conditions dans lesquelles cette action est exercée.<sup>6</sup> Autrement dit, il s'agit de comprendre comment s'articulent et comment doivent être compris, dans leur nature, les problèmes qui permettent à

---

<sup>3</sup> Duran P., *op. cit.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Duran P., Thoenig J.-C., L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 1996, 46, 4.

l'action d'avoir lieu dans la perspective des acteurs<sup>7</sup> ainsi que dans le cadre institutionnel et organisationnel à l'intérieur duquel apparaissent les composantes de cette action. Duran mentionne même la possibilité, à partir de cette approche, de comprendre l'interaction entre *politics*, *policy* et *polity*<sup>8</sup>. Dans ce même ordre d'idées, Kiser et Ostrom,<sup>9</sup> cités par Thoenig, définissent l'action publique comme une forme spécifique de condensation de trois modes d'actions : l'*operational level* de stratégies d'acteurs ; le *collective choice level* où les autorités gouvernementales décrètent les itinéraires d'action, et le *constitutionnal level* qui structure les opportunités de faire des choix.

Il convient à ce titre de mentionner un élément capital de l'approche de l'action publique, à savoir le concept de *régulation*. Pour Thoenig, le concept de régulation « rend compte de phénomènes empiriques tels que la dissociation croissante entre la capacité que manifestent les institutions à établir l'ordre social et la manière dont cet ordre est produit dans la réalité quotidienne<sup>10</sup> ». Le concept de régulation permet de rendre compte de la gamme de situations qui vont de l'ordre à la rupture, ou plutôt d'un système d'action normative formel et rigide à un système qui guide les acteurs conformément à des situations propres au contexte particulier d'échange. La perspective d'analyse à partir de la régulation permet alors d'introduire la dimension du changement dans l'action collective. Selon Thoenig, c'est à travers le concept de régulation que l'on peut comprendre les propriétés concrètes du mode de fonctionnement de l'action collective ; cette perspective nous aidera donc à répondre à certaines questions cruciales : comment les logiques hétérogènes des acteurs sont-elles compatibles entre elles dans le domaine de l'action ? Quelles normes implicites sont l'objet de négociation en vue de l'établissement de relations réciproques ? De quelle manière de tels arguments coconstruisent des conséquences ? Qui assume les frais de

<sup>6</sup> Duran P., *op. cit.*

<sup>7</sup> De manière partielle, le concept de *transcodage* de Lascoumes ferait partie de cette analyse. Cf. Lascoumes P., *Rendre gouvernable: de la 'traduction' au 'transcodage', l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, La gouvernabilité*, CURAPP, Paris: PUF, 1996.

<sup>8</sup> Duran P., *op. cit.*

<sup>9</sup> Kiser L.L., Ostrom E., "The three worlds of action, a metatheoretical synthesis of institutional approaches" In: *Strategies of Political Inquiry* / ed. par E. Ostrom, London: Sage, 1982.

<sup>10</sup> Thoenig J.-C., *op. cit.*

l'action collective ? En résumé : quelles sont les règles du jeu du système d'action concret ?

La perspective de l'analyse de l'action publique constitue la toile de fond de la présente recherche. C'est la porte d'entrée et l'axe de réflexion permanent de cette étude. L'utilité d'une approche de ce type pour le cas de l'étude de l'action publique urbaine en Amérique latine réside en ceci qu'il permet de mettre fin à l'inertie des méthodologies macro qui ont occupé le devant de la scène en sciences sociales dans les domaines académiques portant sur cette région du globe. Encore de nos jours, les modèles d'interprétation marxistes, structural-fonctionnaliste ou ceux de la théorie de la dépendance, qui se situent tous à un niveau macro et partent d'une vision monolithique étatique et institutionnelle, dominent la maigre littérature portant sur l'action publique urbaine, d'où l'intérêt d'une approche de recherche permettant de passer du niveau macro aux niveaux intermédiaire et micro, c'est-à-dire une approche permettant de rendre compte de la dynamique des acteurs, des mécanismes de régulation et des charpentes institutionnelles dans un espace délimité. L'analyse à partir de l'action publique constitue une voie d'accès et d'interprétation qui requiert des instruments complémentaires, aussi une diversité d'approches constitue-t-elle un ensemble d'outils théoriques et méthodologiques idéaux pour cette analyse en tant qu'il permet de compléter la concrétisation orientée vers l'analyse appliquée. On retrouvera ci-dessous quelques outils d'utilité significative pour les fins de cette recherche.

### 1.1.1 L'analyse de l'action publique et la « théorie de la gouvernance » : deux réflexions convergentes ?

Le concept de gouvernance a régné sur une partie considérable des études portant sur le changement de l'action publique ces dernières années. Pour Mayntz<sup>11</sup>, la gouvernance doit être comprise comme un nouveau genre de gouvernement, différent du modèle de contrôle hiérarchique et se caractérisant par un plus haut degré de coopération et par une interaction entre les États et les acteurs non-étatiques à l'intérieur de « ...réseaux décisionnels mixtes entre le domaine public et le domaine

privé. » Mayntz nous rappelle que le terme, d'origine anglo-saxonne, a été employé pendant plusieurs années pour renvoyer à l'aspect relevant du procédé (procedimental) dans l'action de gouverner, ce qui équivalait alors à la direction et à la conduite politique. Plus tard, le concept de gouvernance s'élargit pour être axé non seulement sur le sujet de la direction politique mais aussi sur l'objet de l'action politique, c'est-à-dire sur les destinataires des politiques et sur leur capacité à entraver l'atteinte d'objectifs programmés. Le centre du concept est passé de la « capacité de direction » (*Steuerungsfähigkeit*) à la « possibilité d'être dirigés » (*Steuerbarkeit*). Dans les années quatre-vingt, cette approche est même axée sur l'analyse des formes coopératives et horizontales d'autorégulation sociale et de production de politiques, et il y a eu d'après Mayntz une transition des formes traditionnelles d'autorité hiérarchiques à la nouvelle complexité de l'action collective. Dans sa version actuelle, la dénommée théorie de la gouvernance a mûri et rend possible, dès lors, la coexistence du contrôle hiérarchique et de l'autorégulation sociale ; pour reprendre l'expression de Mayntz et de Scharpf<sup>12</sup>, les deux principes de mise en ordre s'amalgament et l'autorégulation « à l'ombre de la hiérarchie » permet de réinventer l'action étatique. Peters<sup>13</sup> insiste lui aussi sur le fait que l'idée actuelle de gouvernance implique malgré tout un « steering », c'est-à-dire des mécanismes – que l'État se charge de fournir – pour rendre cohérente la direction sociale.

Kooimann<sup>14</sup> décrit le concept de gouvernance comme étant la problématique qui se situe au niveau de l'interaction entre l'État et la société à travers diverses formes de coordination, en fait il le définit comme le « modèle commun d'interaction entre les divers acteurs impliqués qui émerge dans un système socio-politique ». D'autre part, pour LeGalés, le concept de gouvernance « met l'accent sur les conditions qui rendent possible une action publique étant à même de minimiser effets

<sup>11</sup> Mayntz R., Teorie della governance. Sfide e perspective, *Revista Italiana di Scienza Politica*, 1999, 29, 1.

<sup>12</sup> Mayntz R., Scharpf F., *Gesellschaftliche selbstregelung und politische steuerung*, Francfort: Campus, 1995.

<sup>13</sup> Peters G., *Globalization, institutions and governance*, University of Pittsburg, Jean Monnet Chair Paper ERSC No. 98/51, <http://www.iue.it/RSC/Peters.htm>, 1998, consultado 27 Octubre 2000.

<sup>14</sup> Kooiman J., *Modern governance, new-government-society interactions*, London: Sage, 1993.

pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle<sup>15</sup> ». Cette idée est proche de la proposition de March et Olsen<sup>16</sup> selon laquelle il s'agit de « la capacité à recueillir un consensus suffisant sur les politiques retenues... ». Toutefois, pour Duran<sup>17</sup>, le concept de gouvernance n'en demeure pas moins flou ; en effet, bien qu'il caractérise un type de situation de la gestion publique où les institutions gouvernementales ont perdu le monopole de la conduite de l'action publique, il ne permet pas d'aller plus loin dans l'analyse de l'articulation spécifique des institutions politiques à l'intérieur de l'action publique. Selon Duran, lorsqu'il est question de gouvernance, ce qui apparaît, c'est moins une méthode ou un cadre théorique pour explorer un problème qu'un énoncé sur un problème de recherche. C'est pourquoi, ce nous semble, l'analyse de l'action publique permettra d'aller plus loin puisqu'elle rend explicite le fonctionnement du système politique et fait apparaître les multiples arrangements à travers lesquels se construit l'action publique. En plus de l'idée diffuse de gouvernance, le modèle de l'action publique permet de rendre explicites deux composantes du processus de construction de l'action : en premier lieu, quels acteurs participent et comment ils sont apparus ; en second lieu, quelle est la logique d'articulation de ces acteurs pour produire une action efficace : il s'agit, autrement dit, de la légitimité qui leur permet d'être présents et du pouvoir qui leur permet d'agir.

Pour les fins de la présente recherche, la théorie de la gouvernance ne constitue pas un cadre d'analyse particulier ; nous adopterons simplement, à quelques reprises, le concept de gouvernance en tant qu'il permet de caractériser les situations de configuration de l'action publique où l'on observe une certaine harmonie entre les acteurs étatiques et non étatiques et où les dysfonctionnements, les tensions et les conflits s'avèrent peu fréquents. En d'autres termes, nous adopterons un tel concept dans un sens positif, comme une qualité particulière de l'action publique.

---

<sup>15</sup> Le Galès P., Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, 1995a, 1.

<sup>16</sup> March J.G., Olsen J.P., *Democratic governance*, New York: The Free Press, 1995.

<sup>17</sup> Duran P., *op. cit.*

### 1.1.2 Les perspectives de l'action publique et de l'analyse de politiques, une symbiose fructueuse

À partir de la vision de l'action publique, l'analyse des politiques publiques apparaît comme un cadre pour l'étude d'itinéraires d'action concrets et d'expressions attribuant une certaine rationalité à l'action publique à des moments déterminés ; elle permet de mieux comprendre « l'action publique organisée ». La particularité de la politique publique consiste en ceci qu'elle manifeste une stratégie volontaire d'intervention orientée par un choix. Partant, l'analyse de politiques publiques devient l'un des axes d'étude les plus fructueux de l'action publique. Elle fournit à une telle action une substance spécifique, elle permet une concrétisation, une analyse appliquée de l'intentionnalité de l'action et des conditions dans lesquelles cette dernière est exercée. Il s'agit pour ainsi dire d'une méthode de décodage de l'action publique observée. Toutefois, l'analyse isolée de politique publique, bien qu'elle facilite l'identification de l'intentionnalité de l'action observée, réduit l'analyse à une vision linéaire et parfois même unilatérale, ou, comme le mentionne Thoenig<sup>18</sup>, une telle perspective est souvent axée sur l'action gouvernementale, et la société n'en représente que l'environnement ; pour ces raisons, l'analyse de l'action publique ne saurait être circonscrite uniquement à l'analyse de politiques publiques. La perspective d'analyse de l'action publique, en tant qu'elle est plus large que l'approche de politiques publiques, facilite une meilleure compréhension de la confection particulière des politiques, qui sont parfois circonscrites dans des programmes gouvernementaux spécifiques. La configuration des divers acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux qui confère un sens particulier à l'action d'une politique publique donnée (par exemple un sens *top-down* ou *bottom-up*<sup>19</sup>) trouvera son explication dans le domaine de l'action publique plus que dans la logique spécifique de la politique étudiée. Autrement dit, entrer dans l'analyse à partir de l'action publique permettra la contextualisation transversale des politiques publiques à étudier, aspect qui, le plus souvent, parce qu'il est négligé, laisse subsister des lagunes au niveau de l'explication et donne lieu à des interprétations insuffisantes. D'où la symbiose nécessaire entre les deux approches ; une analyse de l'action publique qui ne

<sup>18</sup> Thoenig J.-C., *Política pública y acción pública, Gestión y Política Pública*, México: CIDE, 1997.

<sup>19</sup> Peters G., *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, Gestión y Política Pública*, México: CIDE, 1995.

ferait pas appel au modèle des politiques publiques peut rencontrer des difficultés au moment de délimiter des actions concrètes dans la réalité observée ; le modèle de politiques publiques, quant à lui, s'il ne se situe pas dans une analyse plus large de l'action publique, peut ne pas laisser voir la réalité dans laquelle s'inscrit l'objet analysé.

Une autre raison pour laquelle la perspective de l'analyse de politiques publiques peut aller de pair avec l'étude de l'action publique s'explique par le besoin croissant de comprendre les *conséquences de l'action publique*, élément qui constitue un argument fondamental pour la légitimation de l'action gouvernementale contemporaine comme Nioche<sup>20</sup> l'explique en détail. La « révolution des conséquences », pour reprendre l'expression de Duran,<sup>21</sup> nous oblige à reformuler l'analyse de l'action publique. Il s'agit d'une situation où la légitimité de l'action gouvernementale ne découle pas seulement de la légalité ou de l'intentionnalité d'une telle action mais aussi, fondamentalement, de la responsabilité par rapport aux conséquences pratiques de l'action. Il s'agit alors d'une légitimité qui peut être vérifiée quotidiennement, comme le pose Habermas,<sup>22</sup> d'un équilibre permanent entre promesses et réalisations. Dans les termes de Laufer,<sup>23</sup> il s'agit d'une légitimation incrustée dans la méthode de l'action gouvernementale, dans l'efficacité, d'où, selon lui, le surgissement du *management public* comme fondement de l'action. La gestion publique qu'orientaient des objectifs et des intentions légitimait encore il y a un certain temps l'action gouvernementale ; elle est désormais insuffisante, et une légitimation par les faits, par la capacité de résoudre des problèmes, est donc devenue nécessaire.<sup>24</sup> En se penchant sur l'analyse de l'action publique à travers le modèle de politiques publiques, il est donc possible de décomposer la logique de l'action publique en logiques d'action particulières et, surtout, d'identifier les conséquences et

<sup>20</sup> Nioche J.-P., Science administrative, management public et analyse des politiques publiques, *Revue Française d'Administration Publique*, 1982, 24. Voir aussi: Nioche J.-P., Poinsard, R., Public Policy Evaluation in France, *Journal of Public Analysis and Management*, 1985, 5, 1.

<sup>21</sup> Duran P. *op. cit.*

<sup>22</sup> Habermas J., *Raison et légitimité, problèmes de légitimation dans les capitalismes avancés*, Paris: Payot, 1978<sup>a</sup>.

<sup>23</sup> Laufer R., Burlaud A., *Management public. Gestion et légitimité*, Paris: Dalloz, 1980.

<sup>24</sup> Leca y fait allusion en avançant qu'à la qualité gouvernementale de *responsiveness* s'ajoute la qualité de *problem solving*. Cf. Leca J., Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen?, *Politiques et Management Public*, 1997, 15 1. Cité par Duran P., *op. cit.*

les effets perçus et observés par le conglomerat social à travers ces actions particulières. Il s'agit en réalité d'une approche contingente qui fait par exemple d'une notion générale comme celle « d'intérêt public » un « intérêt collectif situé<sup>25</sup> » à un moment précis et dans un espace social donné. Il place en outre l'action publique dans un cadre de restrictions spécifiques (ressources, normativité, inerties institutionnelles et « référentiels<sup>26</sup> » de la politique) qui déterminent les conséquences de l'action.

L'approche de politiques publiques s'est révélée d'une grande utilité dans l'étude de l'action publique, à condition toutefois qu'elle ne vise pas à supplanter celle-ci. On peut du reste reprocher au modèle sa vision très axée sur les pratiques gouvernementales, politiques et démocratiques comme celles qui ont cours aux États-Unis.<sup>27</sup> Ceci dit, appliqué à d'autres réalités politiques et culturelles, il conserve tout son intérêt. Même, il constitue dans l'actualité une approche pratiquement incontournable dans l'analyse de l'action publique. C'est la raison pour laquelle, en faisant preuve de prudence et de discernement dans le maniement de catégories et en ayant toujours à l'esprit la réalité politique et culturelle dans laquelle s'inscrit l'action publique dans un pays latino-américain, nous emploierons l'approche de politiques publiques dans la présente recherche. Cette réflexion débouchera du reste sur des perspectives plus larges dans le chapitre suivant.

### 1.1.3 L'analyse de réseaux de politiques publiques comme outil nécessaire à l'étude de l'action publique

L'étude de réseaux de politiques publiques (*policy networks*) constitue un outil approprié, voire nécessaire à l'analyse de l'action publique qui part du modèle de politiques publiques. Face à une réalité où l'État se fragmente en comportements différenciés et où une diversité d'acteurs entrent en scène, l'analyse de réseaux

<sup>25</sup> Duran P., *op. cit.*

<sup>26</sup> Jobert B., Muller P., *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris: PUF, 1987.

<sup>27</sup> À ce sujet, voir les travaux de Richardson J., *The concept of policy-style*, *In Policy style in Western Europe* / ed. par Richardson J., Londres: Allen and Unwin, 1982; Linder S.H., Peters G., *From social theory to policy design*, *Journal of Public Policy*, 1984; Dryzek J., *Discursive democracy: politics, policy and political science*, New York: Cambridge University Press, 1990; et Peters G., *Comparing public bureaucracies*, The University of Alabama Press, 1988. Du point de vue de la réalité latino-américaine, une critique est proposée par Cabrero E., *Usos y costumbres en la hecura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*, *Gestión y Política Pública*, CIDE, 2000, IX, 2.

d'action publique, comme l'affirme Marsh,<sup>28</sup> devient, au-delà de ses contraintes, un concept de grande utilité, tant il est vrai que son emploi est de plus en plus répandu dans les textes portant sur les politiques publiques. Pour Gaudin,<sup>29</sup> la notion de réseau se trouve au coeur de la problématique en tant qu'elle permet de comprendre le phénomène de polarisation du pouvoir ainsi que les modalités de règlement des conflits et de production de normes qui organisent l'action publique. Ce type d'analyse, d'après l'auteur, est consolidé à l'intersection de trois courants intellectuels qui sont concrétisés d'abord dans les travaux de l'anthropologie sociale britannique, lesquels permettent d'interpréter la structuration sociale ; ensuite, dans l'analyse de la sociologie des organisations qui a mis l'accent sur le concept de *social networks* et, finalement, dans les travaux de *policy networks*.

Pour Rhodes et Marsh,<sup>30</sup> les antécédents concrets du concept de réseaux d'action publique se trouvent dans les travaux de Freeman<sup>31</sup> qui, en 1955, insiste sur l'importance d'étudier les « sous-systèmes d'intérêts » autour d'une politique publique. Par la suite, en 1970, les travaux de Schmitter<sup>32</sup> en 1970 posent l'utilité d'analyser les « processus de médiation de groupes d'intérêts » en situant la discussion entre les modèles pluraliste et corporatiste de l'action publique.<sup>33</sup> Quelques années plus tard, Heclo<sup>34</sup> fait ressortir le concept de « réseaux thématiques » (*issue networks*) comme étant des réseaux dont participent divers acteurs sans possibilité de stabilité ou de continuité. Plus tard, Rhodes<sup>35</sup> propose un modèle pour expliquer la dynamique intergouvernementale en Grande-Bretagne ; son interprétation insiste sur les « conditions d'interdépendance » des organisations dans leurs ressources et dans le surgissement d'une « coalition dominante ». Ce même auteur propose, dans des travaux ultérieurs, une typologie de réseaux allant de l'idée de communauté de

<sup>28</sup> Marsh D., The convergence between state theories, *In: Theories and methods in politics* / ed. par D. Marsh, G. Stoker, Basingstoke: Macmillan, 1995.

<sup>29</sup> Gaudin P., Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? *Revue Française de Science Politique*, 1995, 45.

<sup>30</sup> Rhodes A.W. et Marsh D., Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne, *In: Les réseaux de politique publique* / ed. par P. Le Galès, M. Tatcher, Paris: L'Harmattan, 1995.

<sup>31</sup> Freeman J.L., *The political process*, New York, N.Y.: Doubleday, 1955.

<sup>32</sup> Schmitter P.C., Still the Century of corporatism, *Review of Politics*, 1970, 36.

<sup>33</sup> Schmitter P.C. et Lehbruch G., (eds) *Trends towards corporatist intermediation*, London: Sage, 1979.

<sup>34</sup> Heclo H., Issue networks and the executive establishment *In: The new american political system*, A. King, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1978.

politique jusqu'au réseau thématique, en passant par les réseaux professionnels, intergouvernementaux et de producteurs. Finalement, le concept de réseaux d'action publique est consolidé par les travaux de Atkinson et Coleman,<sup>36</sup> Marin et Mayntz<sup>37</sup> ainsi que Marsh et Rhodes.<sup>38</sup> Il convient de mentionner également qu'il existe, dans des travaux plus récents, des perspectives qui privilégient la dimension interpersonnelle à l'intérieur d'une dynamique du réseau d'action publique,<sup>39</sup> et d'autres qui mettent l'accent sur la dimension structurelle du réseau.<sup>40</sup>

Pour LeGalés, les réseaux de politiques publiques peuvent être définis comme « le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, qui négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts.<sup>41</sup> » LeGalés reconnaît également que l'utilité du concept de réseaux de politiques publiques comme méthode d'analyse en a conduit plusieurs à considérer qu'il s'agit plutôt d'une « méthodologie à la recherche d'une théorie ». La principale contribution de cette méthode d'analyse, selon Gaudin,<sup>42</sup> réside dans le fait qu'elle se situe à la jonction de logiques individuelles et collectives. Divers auteurs abondent dans le sens de Gaudin en soulignant l'importance de cette méthode qui permet d'analyser les acteurs dans leurs logiques transversales d'appartenance à divers cercles sociaux, ce qui rend possible la mobilisation d'une diversité de ressources pour leur action.<sup>43</sup> Waarden<sup>44</sup>, par

<sup>35</sup> Rhodes R.A.W., *Control and power in central-local relations*, Aldershot, Gower, 1981.

<sup>36</sup> Atkinson M. et Coleman W., Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies, *British Journal of Political Science*, 1989, 19, 1.

<sup>37</sup> Marin B. et Mayntz R., (eds), *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt: Main Campus, 1991.

<sup>38</sup> Marsh D. et Rhodes R.A.W., (eds), *Policy networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

<sup>39</sup> Wilks S. et Wright M., (eds), *Comparative government-industry relation. Western Europe, the United States and Japan*, Oxford: Clarendon Press, 1987.

<sup>40</sup> Rhodes R.A.W., Marsh D., *op. cit.*

<sup>41</sup> LeGalés P. *op. cit.* 1995.

<sup>42</sup> Gaudin P., *op. cit.* (1995)

<sup>43</sup> Voir par exemple les travaux de Wellmann B., Richardson R.J., Analyse des réseaux sociaux: principes, développements, productions, *In: Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux*, ed. par A. Ferrand, Centre d'Etudes des Solidarités Sociales, Actes d'un séminaire organisé par le Plain Urbain, 1986; et ceux de Galaskiewicz, J., Réseaux et participation politique dans les unités urbaines; recherche sur les villes aux USA, *In: Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux*, / ed. par A. FERRAND, *op. cit.*; voir également Smith, A. Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique, *In: Les réseaux de politique publique* / ed. par P. LeGalés, M. Tatcher, Paris: L'Harmattan, 1995.

<sup>44</sup> Waarden Van F., Dimensions and types of policy networks, *European Journal of Political Research*, 1992, 21.

exemple, affirme dans une perspective néoinstitutionnaliste que la tendance à la configuration de réseaux s'explique par l'avantage qu'offre l'existence d'un réseau relativement stable, puisqu'il « diminue les coûts de transaction entre les acteurs et renforce la communauté d'intérêts entre les participants », d'où l'utilité de comprendre l'action publique à travers les réseaux.

Dans la perspective de Rhodes et Marsh,<sup>45</sup> la contribution clé de la méthode de réseau est le mécanisme de « ressources et dépendance » à travers lequel il est assumé que les organisations et les acteurs entrent en contact. En ce sens, il pourrait être utile d'élargir la discussion par rapport à deux concepts plus spécifiques que celui de réseaux de politique publique et particulièrement pertinents : les « communautés de politique publique » (*policy community*) et les « réseaux de projet » ou « réseaux thématiques » (*issue networks*). La *policy community* est un concept qui nous aide à visualiser un réseau particulier d'acteurs dans une situation relativement stable quant à sa forme d'intégration et à sa stratégie d'action ; il s'agit au demeurant de groupes qui limitent l'entrée de nouveaux participants.<sup>46</sup> La délibération à l'intérieur de ce type de réseaux a lieu mais elle ne remet nullement en question les accords les plus généraux et les normes partagées puisqu'il existe un « consensus sous-jacent »<sup>47</sup>.

Pour sa part, le concept de réseaux thématiques (*issue network*) concerne plutôt l'ensemble d'acteurs qui peuvent d'une façon ou d'une autre intervenir dans le débat sur l'orientation d'une politique donnée. À l'origine, le concept d'*issue* au sein de l'agenda de politiques publiques, est développé par Cobb et Elder qui l'associent non seulement à la dispute quant au contenu des propositions mais aussi à la distribution de positions et de ressources qui en découle.<sup>48</sup> L'entrée d'affaires dans le programme a donc à voir aussi bien avec des opportunités spécifiques qu'avec le travail et la

<sup>45</sup> Marsh D. et Rhodes R.A.W., *op. cit.*

<sup>46</sup> Le concept de *policy community* a fait l'objet de nombreux travaux, parmi lesquels il convient de mentionner ceux de Rhodes R.A.W., Power-dependence, policy communities and intergovernmental networks, *Public Administration Bulletin*, 1985, 49; Rhodes R.A.W., Policy Networks: a british perspective, *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2, 3; Rhodes R.A.W. et Marsh D., *op. cit.* ainsi que ceux de Dunleavy P., O'Learly B., *Theories of the States*, Londres: MacMillan, 1987.

<sup>47</sup> Laffin M., Professionalism and policy: the role of the professions in the central-local government relationship, London: Gower Publishing Company, 1986.

<sup>48</sup> Cobb R. et Elder C.D., *Participation in american politics, the dynamics of agenda building*, Boston: Allyn and Bacon, 1972.

capacité des promoteurs de créer ce que Kingdon<sup>49</sup> appelle les *policy windows*. De plus, la mécanique par laquelle les thèmes entrent dans l'agenda peut varier, comme le font voir Cobb, Ross et Ross.<sup>50</sup> Ces auteurs mettent au jour trois modalités d'entrée à l'agenda : le modèle « d'initiatives partant de l'intérieur » (*inside initiative model*), cas de figure dans lequel c'est le gouvernement lui-même, à partir de sa structure interne, qui promeut un thème à intégrer à l'agenda ; le modèle de la « mobilisation sociale » (*mobilisation model*), où l'appareil gouvernemental a été capable de mobiliser la société pour la promotion d'un thème à mettre dans l'agenda ; enfin, le modèle « d'initiatives venant de l'extérieur » (*outside initiative model*), cas où ce sont certains groupes de la société civile qui promeuvent de façon autonome un thème pour l'agenda de politiques.

Contrairement à ce qui se passe dans les communautés des politiques publiques, on ne retrouve pas dans les réseaux thématiques une structure d'organisation aussi claire, ni d'identification stable entre les acteurs, ni d'objectifs et d'intérêts nets. Il s'agit plutôt de réseaux « faiblement accouplés » (*loosely coupled systems*), accusant une plus grande instabilité et donnant lieu à des entrées et sorties de participants plus fréquentes. Ces réseaux de participants sont périphériques et ont en principe une influence moindre dans les processus décisionnels. Il est évident que les deux types de réseaux peuvent cohabiter dans chaque politique publique ; en général les communautés de politiques auront la possibilité de diriger les processus décisionnels, alors que les réseaux thématiques se transforment parfois plus en « forums de discussion » qu'en véritables réseaux d'influence et de décision.<sup>51</sup> Cependant, la position et le poids de chacun des deux types de réseaux peuvent être modifiés dans l'action quotidienne de chaque politique en particulier, ou à partir de changements dans le contexte de l'action publique ; il existe une composante contingente et évolutive propre à la dynamique des politiques publiques qu'il ne faut pas sous-

<sup>49</sup> Kingdon, J. W., *Agendas, alternatives and public policy*, Boston: Little Brown, 1984.

<sup>50</sup> Cf. Cobb, Ross et Ross, *Agenda building as a comparative political process*, *American Political Science Review*, 1976, 70, 1.

<sup>51</sup> Dubois observe ce déplacement entre réseaux à partir de l'étude de cas d'Aix-en-Provence en France. Cf. Dubois J., *Communautés de politiques publiques et projets urbains. Etude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris: Editions L'Harmattan, 1997;

estimer ; à ce titre les travaux de Lehbruch<sup>52</sup> insistent sur cet aspect évolutionniste du système d'intérêts qui caractérise les réseaux d'action publique. En fait, l'une des critiques du modèle de réseaux d'action publique qui revient avec le plus de constance a trait à la difficulté de celui-ci à intégrer le changement puisqu'il tend à faire ressortir la qualité de stabilité qui caractérise les réseaux et incorpore tout au plus une vision de changement croissant. Comme le dit Thoenig,<sup>53</sup> ce concept, parce qu'il est trop structuraliste, ne permet pas d'expliquer la dynamique des ajustements permanents dans la délibération des politiques.

Pour incorporer cette dimension de l'analyse à l'étude de l'action publique, Rhodes et Marsh<sup>54</sup> suggèrent de ne pas perdre de vue quatre catégories de changement : l'économie, l'idéologie, la connaissance et les institutions. On reconnaît que la dynamique économique et celle du marché constituent une source d'instabilité pour n'importe quel réseau. C'est ainsi qu'un changement dans le parti politique au pouvoir peut donner lieu à une innovation politique et à des altérations dans le réseau. De même, les changements technologiques associés à une politique et la nouvelle information sur celle-ci peuvent provoquer des réajustements dans le réseau. En dernier lieu, le surgissement de nouvelles institutions dans le contexte (par exemple de niveau supranational comme la Commission Européenne) ou le changement de rôle de certaines d'entre elles (par exemple les commissions régulatrices) modifieront indubitablement le réseau. En ce sens, les travaux de Smith,<sup>55</sup> entre autres, signalent la présence déterminante des institutions gouvernementales dans l'accès et dans la mobilité des réseaux et montrent comment cet aspect conditionne de façon constante l'arrangement entre ceux-ci ; de leur côté Baumgartner et Jones<sup>56</sup> font ressortir les « perturbations externes » auxquelles est exposé tout sous-système de politique publique et de configuration de réseaux. Rhodes et Marsh montrent que très souvent

<sup>52</sup> Lehbruch G., *Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique. Éléments d'une théorie du développement des systèmes d'intérêts*, In: *Les réseaux de politique publique* / ed. par P. Le Galès, M. Tatcher, Paris: L'Harmattan, 1995.

<sup>53</sup> Thoenig J.-C., *L'action publique locale entre autonomie et coopération*, In: "Les entretiens sur le développement local: quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?", Paris, 30 septembre 1999.

<sup>54</sup> Rhodes R.A.W. et Marsh D., *op. cit.*

<sup>55</sup> Smith M., *Pressure, power and policy*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993.

<sup>56</sup> Baumgartner E.R. et Jones B.D., *Agendas and instability in american politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1993.

un même réseau participe du changement ou l'amène, et ce dernier n'est donc pas uniquement de caractère exogène.

Cependant, divers auteurs<sup>57</sup> insistent sur le fait que l'approche de réseaux d'action publique pourrait mieux aider à faire comprendre l'inertie que l'innovation. Le modèle de réseaux de politiques publiques a été durement critiqué à partir de diverses perspectives : d'une part, il est soutenu qu'il s'agit d'un concept « vague et sans contenu » ; à vrai dire il est ambigu, et il vaudrait donc mieux l'envisager comme une métaphore ; de même, son utilité comme outil empirique est remise en question dans la mesure où il est difficile d'identifier et de délimiter un réseau et, partant, d'en comprendre les changements ; en dernier lieu, la nouveauté du concept est également remise en question dans la mesure où, par exemple, l'école française de la sociologie des organisations a étudié, il y a des années et à partir d'autres concepts, l'enjeu non officiel d'acteurs dans le domaine intergouvernemental,<sup>58</sup> les multiples enjeux de ces derniers dans le domaine intragouvernemental,<sup>59</sup> les systèmes d'action des acteurs,<sup>60</sup> les réseaux d'administrateurs publics,<sup>61</sup> et même, dans une autre perspective sociologique, plus générale celle-ci, le domaine surdéterminé des pratiques de l'action publique,<sup>62</sup> ou encore l'idée de surcodage.<sup>63</sup>

Même si l'on tient compte de ces contraintes, l'approche de réseaux politiques pourrait sembler utile dans une perspective strictement descriptive, à condition toutefois que l'accent soit mis sur la dynamique interne du réseau, sur l'identification de participants ou d'itinéraires d'entrée et de sortie de ces derniers, et à condition également qu'une place soit faite à une analyse évolutive d'un tel réseau. À partir de

<sup>57</sup> Parmi les critiques de ce modèle, voir : Cf. Dowding K., Policy networks: Don't stretch a good idea too far, *In: Contemporary Political Studies* / ed. par P. Dunleavy et J. Stanyer, Belfast: Political Studies Association, 1994; Cf. Jouve B., Réseaux et communautés de politique publique en action, *In: Les réseaux de politique publique* / ed. par P. Le Galès et M. Tatcher, Paris: L'Harmattan, 1995; et Cf. Tatcher M., Les réseaux de politique publique: bilan d'un sceptique *In: Les réseaux de politique publique* / ed. par P. LeGalès et Tatcher M., Paris: L'Harmattan, 1995.

<sup>58</sup> Crozier M. et Thoenig J.-C., La régulation des systèmes organisés complexes, *Revue Française de Sociologie*, 1975, 1.

<sup>59</sup> Dupuy F. et Thoenig J.-C., *L'administration en miettes*, Paris: Fayard, 1985.

<sup>60</sup> Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.

<sup>61</sup> Gatto D. et Thoenig J.-C., *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris: L'Harmattan, 1993.

<sup>62</sup> Bordieu P. *La distinction*, Paris: Éditions de Minuit, 1979.

<sup>63</sup> Sfez L., *Critique de la décision*, 4e éd., Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.

cette idée, quelques-uns des éléments des réseaux de politiques seront incorporés dans le cadre de l'analyse qui sera l'objet du prochain chapitre, surtout en tant qu'ils peuvent décrire certains arrangements entre des acteurs qui présentent une certaine stabilité.

#### 1.1.4 L'étude des processus de *policy learning* et de *policy change* comme composantes pour comprendre les politiques dans une perspective évolutive de l'action publique.

Si l'on craint d'envisager les réseaux des politiques dans une perspective se caractérisant trop par l'inertie, on peut faire appel à un ensemble d'études axées sur l'analyse du changement et l'apprentissage des processus de politique publique. Ce type de travail s'est fait de plus en plus présent dans la littérature qui nous intéresse. L'inquiétude quant au changement et à l'apprentissage de politiques pourrait être située au départ par rapport à l'idée de Lindblom<sup>64</sup> de « *trial and error learning* » dans sa perspective de « *muddling through* », voire par rapport aux travaux de Deutsch<sup>65</sup> sur le besoin qu'a un gouvernement d'une « *learning capacity* » à partir d'un processus nécessaire de *feedback*. Plus tard, Heclo<sup>66</sup> tente une première systématisation du concept de « *political learning* » en se rapportant à l'observation d'une altération dans les comportements à partir de l'expérience d'actions accumulées. Par la suite, Sabatier<sup>67</sup> se réfère au « *policy-oriented learning* » comme à un déterminant des processus d'innovation en politique publique, idée qu'il consolidera plus tard en la mettant en relation avec l'apprentissage « ...entre et à travers les différentes coalitions (*advocacy groups*) qui font partie du domaine de la politique<sup>68</sup> ». On peut mentionner également les apports de Bobrow et de Dryzek<sup>69</sup> qui incorporent ces concepts à ceux de « *policy redesign* » ou à la proposition de

<sup>64</sup> Lindblom C.E., The science of "muddling through", *Public Administration Review*, 1959.

<sup>65</sup> Deutsch K.W., *The nerves of government*, New York: The Free Press, 1966.

<sup>66</sup> Heclo H., *Modern social politics in Britain and Sweden*, New Heaven: Yale University Press, 1974.

<sup>67</sup> Sabatier, P.A., An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, 1988, 21.

<sup>68</sup> Sabatier, P., *op. cit.*; Jenkins-Smith, H., *Democratic politics and policy analysis*, Pacific Grove, CA: Brooks / Cole Publishing, 1990; et Sabatier, P. et Jenkins-Smith, H.C., *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Colo., Westview Press, 1993..

<sup>69</sup> Bobrow D.B. et Dryzek J.S., *Policy analysis by design*, Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press, 1987.

Schneider et Ingram<sup>70</sup> qui assument les processus de changement et d'apprentissage par le biais des mécanismes de « *pinching of ideas* » d'autres domaines de politique ou d'autres expériences de gouvernement. De même, Etheredge<sup>71</sup> se rapporte au processus de « *government learning* » pour décrire le développement « *d'intelligence et sophistication* » des actions pour que ces dernières soient plus efficaces. En dernier lieu, Rose<sup>72</sup> appelle « *lesson-drawing* » le processus par lequel ce qui est développé dans un pays donne lieu à une émulation dans d'autres pays, processus qui s'apparente à l'idée de Hall<sup>73</sup> sur l'apprentissage comme acte délibéré et conscient pour améliorer l'exercice d'une politique donnée.

Passant en revue les différentes conceptions du changement et de l'apprentissage de politiques, Bennett et Howlett<sup>74</sup> soulignent la diversité d'approches et de perspectives d'analyse présentes, diversité qui ne facilite pas les choses lorsqu'il s'agit d'avancer vers une réélaboration plus rigoureuse de ces concepts. Les auteurs insistent sur le fait que dans cette diversité d'approches du problème, la réponse à plusieurs questions n'est pas toujours claire : qui apprend ? qu'apprend-on ? dans quel but apprend-on ? Relisant les divers auteurs qui ont été mentionnés précédemment, Bennett et Howlett observent qu'il existe différentes prises de positions par rapport à ces questions. Quant au « qui apprend ? », c'est-à-dire les agents de changement, on renvoie aux administrateurs gouvernementaux (perspective d'apprentissage gouvernemental), aux réseaux professionnels de politique ou encore aux communautés des politiques (perspective d'apprentissage social). Quant au « qu'apprend-on ? », c'est-à-dire à l'objet d'appropriation dans l'apprentissage, on renvoie à des processus, des instruments ou des idées. Et finalement, quant à la question « dans quel but apprend-on ? », à savoir quelle est l'action qui découle du processus d'apprentissage, on renvoie à l'orientation du changement organisationnel,

<sup>70</sup> Schneider A. et Ingram H., Systematically pinching ideas: A comparative Approach to policy design, *Journal of Public Policy*, 1988, 8, 1.

<sup>71</sup> Etheredge L.S., Governing learning: An overview, In: *The handbook of political behavior*, New York: Plenum Press, 1981, 2.

<sup>72</sup> Rose R., What is lesson-drawing?, *Journal of Public Policy*, 1991, 2.

<sup>73</sup> Hall S., The hard road to renewal: tatcherism and the crisis of the left, London: Virago, 1988.

<sup>74</sup> Bennett C. et Howlett M., The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change, *Policy Sciences*, 1992, 25

au changement au sein des programmes gouvernementaux ou au changement de « paradigmes » ou de la conception même du problème.

Un éclaircissement de ces concepts est fourni par May,<sup>75</sup> qui distingue divers types d'apprentissages dans le domaine des politiques publiques : le « *instrumental policy learning* », le « *social policy learning* » et le « *political learning* ». Le premier, « l'apprentissage instrumental de politiques » a trait d'une part à la reconnaissance de contraintes dans les instruments actuels destinés à la mise en oeuvre de politiques et d'autre part au besoin de recherche ou d'élaboration d'instruments alternatifs ; ce processus peut parfois subir des déformations qui en font un processus de copie et de mimétisme, ce qui implique une dissolution de l'essence de l'apprentissage. Le second type d'apprentissage, « l'apprentissage social de politiques », a trait au changement ou à l'ajustement dans le processus social de construction de la politique publique, dans les conceptions mêmes de la définition du problème ; les hypothèses initiales portant sur l'objectif, sur les groupes participants ou sur l'orientation de la politique, se voient affectées et, du même coup, le réseau de politique publique et les conceptions des groupes participants se voient affectés eux aussi, il faut donc fréquemment reconstruire les consensus et les accords initiaux. Le troisième type d'apprentissage, « l'apprentissage politique sur les politiques », a trait au changement ou à l'ajustement de stratégies d'action de la part des coalitions dominantes ou promotrices dans un domaine de politique ; les stratégies initiales sont modifiées soit de manière défensive (retrait) ou de manière offensive (élargissement des soutiens colatéraux). En plus de l'éclaircissement qu'offre cette typologie, ce qui est intéressant dans la proposition de May consiste en ceci que les divers types d'apprentissage et de changement dans la politique publique peuvent être le résultat de facteurs aussi bien exogènes qu'endogènes, il n'y a pas de logique préétablie dans la force d'induction du besoin d'apprentissage et de changement. Pour May, les failles ou les échecs de politique publique constituent un élément inducteur de changement et d'innovation.

La perspective d'analyse de processus d'apprentissage et de changement dans les politiques publiques constitue un point de vue intéressant pour comprendre l'action

publique. Elle permet d'intégrer à l'analyse des politiques publiques et à l'analyse des réseaux de politiques la dimension du réajustement de structures et de processus gouvernementaux, celle de l'ajustement de comportements d'acteurs et d'accords entre les groupes ainsi que celle de changements de stratégie politique des coalitions participantes dans une politique publique particulière. Évidemment, les méthodes opératives de travail qu'offre cette perspective sont insuffisantes ; cette dernière permet cependant d'identifier par l'observation les dynamiques d'apprentissage. Dans une analyse longitudinale de l'action publique comme celle qui sera menée à bien dans la présente recherche, la perspective de l'apprentissage de politique peut être utile, sinon comme axe principal de l'analyse, au moins comme une optique complémentaire de l'étude. Il convient également de signaler qu'une réalité comme celle qui est étudiée dans cette thèse se caractérise par un degré élevé de dynamisme, par des innovations fréquentes et des changements systématiques dans la confection des politiques, d'où notre intérêt à retenir ce type de concepts.

#### 1.1.5 Les études sur le changement institutionnel et organisationnel comme outils d'interprétation complémentaires

La littérature portant sur le changement institutionnel et organisationnel présente beaucoup d'intérêt et s'avère d'une grande utilité pour l'analyse de l'action publique organisée. De ce vaste corpus, nous ne retiendrons que certains concepts et ne citerons que les auteurs dont l'approche est pertinente pour les fins de la présente recherche.

Un premier groupe d'auteurs qu'il importe de mentionner pose le problème du changement comme un concept consubstantiel à celui de l'organisation ; Hinnings et Greenwood par exemple partent de l'hypothèse que « toutes les organisations changent, bien qu'à des rythmes différents<sup>76</sup> » ; de même, des auteurs comme Miller et Friesen<sup>77</sup>, Tushman et Romanelli<sup>78</sup>, Pettigrew<sup>79</sup> ou encore Child et Smith<sup>80</sup>, ont

<sup>75</sup> May P.J., *Policy learning and failure*, *Journal of Public Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 12, 4.

<sup>76</sup> Hinnings C.R. et Greenwood R., *The dynamics of strategic change*, Oxford: Basil Blackwell, 1988.

<sup>77</sup> Miller D. et Friesen P.H., *Organizations: a quantum view*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1984.

développé des théories au sujet de la nature évolutive (*evolutionary change*) ou révolutionnaire (*revolutionary change*) du changement. En ce sens, Hinings et Greenwood en viennent même à poser que la stabilité et les changements sont « les deux côtés d'une même médaille », c'est-à-dire qu'ils font partie d'un même processus de mouvement que subit l'action organisée, à cette différence près que, dans certains cas, ce mouvement est dominé par l'inertie, autrement dit par la permanence dans le même archétype (*archetype*) ou ensemble d'idées, de croyances et de valeurs organisationnelles, et dans d'autres cas, il est dominé par la réorientation, c'est-à-dire par la modification de l'archétype original.<sup>81</sup>

Une telle vision du changement organisationnel nous est utile en tant qu'elle permet de comprendre ce changement non pas uniquement comme une rupture, mais également comme une continuité. Hinings et Greenwood ont étudié 24 gouvernements municipaux en Grande-Bretagne durant une décennie, dans le but d'observer à quelle fréquence avait lieu le changement à l'intérieur du même archétype (*evolutionary change*) et à quelle fréquence avait lieu le changement d'orientation vers un autre archétype (*revolutionary change*). L'étude en question en conclut que les changements d'archétype ont été moins fréquents ; au demeurant, elle montre aussi que, dans de nombreux cas, il y a eu à un moment donné une intention de changer d'archétype, mais pour diverses raisons le changement n'a pas été consommé et on est revenu à l'archétype original. Cette analyse a été réalisée à travers le suivi des *prototypical tracks* ou « itinéraires de changement » que suivaient les divers gouvernements municipaux ; les auteurs ont pu ainsi établir une typologie de quatre itinéraires : « l'inertie », c'est-à-dire des changements adaptatifs qui ne modifient pas le schéma original d'interprétation de l'organisation, c'est-à-dire qu'on n'assiste pas à une détérioration des arrangements fondamentaux ni à des changements d'archétype ; les « excursions avortées » qui consistent en des itinéraires de changement qui altèrent

<sup>78</sup> Tushman M.L. et Romanelli E., *Organizational evolution: a metamorphosis model of convergence and reorientation*, In: *Research in organizational behavior* / ed. par L. L. Cummings et B.M. Staw, Greenwich, CT: JAI Press 1985, 7.

<sup>79</sup> Pettigrew A., *The awakening giant*, Oxford: Blackwell, 1985; et Pettigrew A., *Context and action in the transformation of the firm*, *Journal of Management Studies*, 1988.

<sup>80</sup> Child J. et Smith C., *The context and process of organizational transformation: Cadbury Ltd in its sector*, *Journal of Management Studies*, 1987, 12.

<sup>81</sup> Il faut signaler que pour Hinings y Greenwood, les archétypes sont des structures organisationnelles et des schémas d'interprétation des acteurs qui possèdent une cohérence interne.

temporairement la cohérence de l'archétype, mais qui, à la fin, donnent lieu à une marche arrière dans le processus, réinstallant les arrangements antérieurs ; les « réorientations » qui consistent dans l'abandon définitif de l'archétype original afin de s'installer dans un autre, avec de nouveaux arrangements institutionnels et avec une nouvelle légitimité qui confère une cohérence à l'ensemble de structures et de schémas d'interprétation, et, en dernier lieu, les « excursions non résolues », où l'on abandonne définitivement l'archétype original, sans parvenir toutefois à en adopter un nouveau, il y a des failles qui empêchent la reconstruction d'une cohérence alternative ; il s'agit d'itinéraires « sans but déterminé » qui peuvent persister pendant longtemps et laisser l'organisation dans une situation indéfinie prolongée. Indubitablement, les travaux de ces auteurs ont enrichi la conception du changement organisationnel en laissant de côté une vision schématique et rigide de ce concept.

Un deuxième ensemble d'études étroitement lié au premier est celui où, à partir du dénommé « nouvel institutionnalisme sociologique », les organisations sont présentées comme des institutions qui produisent des règles et des procédés qui deviennent des « mythes et cérémonies » acquérant leur légitimité avec le temps, conférant ainsi aux organisations une forte propension à la stabilité, même dans des contextes marqués par la turbulence, et donnant lieu à des similitudes importantes entre les organisations d'un même secteur d'activité. Meyer et Rowan<sup>82</sup> montrent comment le succès organisationnel dépend de beaucoup d'autres facteurs que l'efficacité même dans des contextes hautement compétitifs, puisque les organisations qui réussissent à intégrer certains éléments socialement et sectoriellement acceptés comme étant légitimes (méthodes de travail, d'évaluation, de planification ou de contrôle) accumulent un potentiel de très grande valeur pour la survie, d'où le développement d'une forte dose « d'isomorphisme institutionnel » dans chaque secteur d'activité comme un mécanisme de diminution de l'incertitude et de la turbulence dans le contexte à travers lequel les organisations cherchent à survivre par leur présence comme institution dans l'environnement social. Cette tendance à l'isomorphisme, particulièrement dans le secteur des gouvernements municipaux, a

---

<sup>82</sup> Meyer J. et Rowan B., Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 1977, 83.

été observée par Tolbert et Zucker<sup>83</sup> dans leur étude sur l'expansion de programmes municipaux pour adopter des réformes du système du service civil de carrière ; les auteurs constatent que ce processus répondait plus à l'image d'un gouvernement local qui intégrait des changements qui étaient acceptés d'emblée comme « appropriés » plus qu'à toute autre considération ayant à voir avec les avantages que de tels changements pourraient présenter dans la structure et dans la gestion du gouvernement urbain. Dans ce même ordre d'idées, Greenwood et ses collègues<sup>84</sup> constatent un alignement des *patterns of management* dans les gouvernements locaux anglais ; Hinings et Greenwood<sup>85</sup> en observent un alignement aussi dans les encouragements initiaux pour le changement organisationnel dans les gouvernements municipaux.

Dans la perspective de l'institutionnalisme sociologique, le changement organisationnel adopte plus fréquemment la forme de l'inertie que celle du changement révolutionnaire, et lorsque celui-ci vient à se présenter, il s'explique plus par des facteurs du contexte institutionnel du secteur d'activité qui font pression à faveur de l'isomorphisme que par une capacité d'innovation propre, laquelle est l'exception et non la règle. La logique de cette tendance, comme le montrent DiMaggio et Powell<sup>86</sup>, découle du fait qu'un régime institutionnel permette de créer une stabilité politique en diminuant les coûts de transaction, l'opportunisme et d'autres formes de tension dans l'action coopérative ; en d'autres termes, on parvient à faire en sorte que l'action organisée soit, sinon optimale ou efficace, du moins stable, ce qui explique le fait que des formes organisationnelles peu efficaces persistent sur une longue période, comme Nelson et Winter<sup>87</sup> ou encore March et Olsen<sup>88</sup> l'ont proposé. Toutefois, dans cette perspective, le changement révolutionnaire existe quand

---

<sup>83</sup> Tolbert P., Zuker L., Institutional sources of change in formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880 - 1935, *Administrative Science Quarterly*, 1983, 28.

<sup>84</sup> Greenwood R., Walsh K., Hinings C.R., et al., *Patterns of managements in local government*, Oxford: Martin Robertson, 1980 .

<sup>85</sup> Hinings C.R. et Greenwood R. *Op. Cit.*

<sup>86</sup> DiMaggio P.J. et Powell W.W., The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, In: *The new institutionalism in organizational analysis* / ed. par Powell W.W., DiMaggio P.J., The University of Chicago Press, 1991.

<sup>87</sup> Nelson R. et Winter S.G., *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1982

<sup>88</sup> March J.M. et Olsen J.P. *Rediscovering institutions*, New York, Free Press, 1989.

même, bien qu'il soit plutôt exceptionnel. DiMaggio et Powell l'expliquent comme un processus qui a lieu à partir du moment où les conditions de l'arrangement social qui nourrit le régime institutionnel commencent à apparaître comme problématiques et ne garantissent plus la stabilité. À ce sujet, Oliver<sup>89</sup> approfondit le concept de « désinstitutionnalisation » (*deinstitutionalization*) qui a trait à l'érosion ou discontinuité qui se présente dans une action organisée institutionnalisée ; selon l'auteur, ce processus débute par une détérioration graduelle (*dissipation*) dans l'acceptation et dans l'usage des pratiques institutionnalisées, et ce processus peut être induit par des causes externes (nouvelles valeurs sociales, changements régulateurs, pressions pour l'innovation, etc.) ou internes (détérioration grave de l'efficacité, obsolescence, différenciation croissante, etc.).

Un troisième groupe d'études qui attire notre attention a trait au concept d'innovation comme forme particulière du changement organisationnel et institutionnel. L'idée d'innovation provient d'une conception fondamentalement technique qui a trait, comme Schumpeter<sup>90</sup> le définissait au départ, à de nouvelles combinaisons des ressources organisationnelles et assume le fait que les changements sociaux dans l'organisation dérivent de changements dans les systèmes techniques ; à ce sujet, les études de Woodward<sup>91</sup>, Terreberry<sup>92</sup> et Draft<sup>93</sup> ont été les continuatrices de ce type d'interprétation. Cependant, d'autres auteurs comme Damanpour ont insisté sur l'innovation en tant qu' « élément de construction sociale complexe où une variété de facteurs individuels, organisationnels et contextuels sont présents<sup>94</sup> » ; partant de

---

<sup>89</sup> Oliver C., The antecedents of deinstitutionalization, *Organization Studies*, 1992, 13, 4.

<sup>90</sup> Schumpeter J., *Théorie de l'évolution économique*, Paris: Dalloz, 1912.

<sup>91</sup> Woodward J., *Industrial organizations: theory and practice*, London: Oxford University Press. *Work in America 1973*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1965.

<sup>92</sup> Terreberry S., The evolution of organizational environments, *Administrative Science Quarterly*, 1968, 12, 4.

<sup>93</sup> Daft R.L., Bureaucratic versus nonbureaucratic structure and process of innovation an change, *In: Research in the sociology of organizations* / ed. par S.B. Bacharach, Greenwich, Con.: JAI Press, 1982.

<sup>94</sup> Damanpour F., et al., The relationship between types of innovation and organizational performance, *Journal of Management Studies*, 1989, 26, 6; et Damanpour F., Organizational size and innovation, *Organization Studies*, 1992, 13, 3.

cette idée, Drazin<sup>95</sup> soutient même que les innovations sont des actions d'individus ou de groupes qui cherchent à établir, à protéger ou à élargir les limites du pouvoir. D'autre part, Kessler et Chakrabarti<sup>96</sup> avancent que la rapidité d'un processus innovateur dépend particulièrement de la capacité stratégique des organisations, et, dans ce même ordre d'idées, Goes et Ho Park<sup>97</sup> introduisent le concept de liens interorganisationnels, comme par exemple le lien entre l'organisation et les facteurs contextuels qui peuvent jouer un rôle clé dans l'innovation ; dès lors, dans une telle perspective, les processus innovateurs apparaissent comme les résultantes de la capacité organisationnelle interne combinée aux opportunités qu'offre le contexte. En dernier lieu, il convient de mentionner tout particulièrement les travaux d'Alter<sup>98</sup> ; cet auteur, à partir d'études dans divers types d'organisations, observe que les processus innovateurs peuvent surgir principalement de quatre types de causes : à cause d'incertitudes techniques, ou par rapport aux biens et services que produit l'organisation, ou à cause d'incertitudes dans le domaine de la connaissance ou d'incertitudes dans le type de relation avec le contexte ; tous ces facteurs engendrent une propension organisationnelle à innover bien que ce processus est rarement conçu rationnellement ; il découle plutôt de « microdécisions » et de situations provoquées par l'opportunisme des acteurs. Pour Alter, l'innovation « ne permet en effet ni l'existence d'un ordre stable, ni celle d'une transformation linéaire, ni celle d'un processus de transformation contrôlé...l'innovation apparaît alors comme un acte souvent nécessaire, mais ni rationnel ni pacifique<sup>99</sup> » Il s'agit dès lors de l'innovation comme trajet incertain en soi, où cohabitent la mobilisation, le désintérêt, ainsi que diverses légitimités qui coexistent dans l'organisation, se font concurrence et se reconstruisent progressivement.

---

<sup>95</sup> Drazin R., Professionals and innovation: structural-functional versus radical-structural perspectives, *Journal of Management Studies*, 1990, 27, 3.

<sup>96</sup> Kessler E.H. et Chakrabarti A.K., Innovation speed: a conceptual model of context, antecedents and outcomes, *Academy of Management Review*, 1996, 21, 4.

<sup>97</sup> Goes J.B. et Ho Park S., Interorganizational links and innovation: the case of hospital services, *Academy of Management Journal*, 1997, 40, 3.

<sup>98</sup> Alter N., Innovation et organisation: deux légitimités en concurrence, *Revue Française de Sociologie*, 1993, XXXIV, 2; et Alter N., *L'innovation ordinaire*, Paris: PUF, 2000.

<sup>99</sup> Alter N., *L'innovation ordinaire*, Paris: PUF, 2000.

Pour terminer, nous ferons référence à un groupe d'auteurs qui, à partir de la vision du changement stratégique, interprètent le changement comme un processus résultant d'une capacité organisationnelle interne combinée à des pressions ou à des opportunités contextuelles. Si on laisse de côté la vision du changement planifié qui a donné lieu à tant de modes administratives au cours des dernières années (développement organisationnel, administration par des objectifs, qualité totale, réingénierie, entre autres), nous focaliserons notre attention sur des auteurs qui, sans croire en une capacité de planification du changement, soutiennent que les organisations sont capables d'avoir une incidence sur de tels processus. Parmi les premiers auteurs à avoir soutenu cette idée du changement organisationnel comme processus trouvant son origine à l'intersection organisation/contexte, on retrouve d'une part Child<sup>100</sup>, qui en est arrivé à la conclusion selon laquelle les décisions stratégiques adoptées par la coalition dominante servent essentiellement à comprendre l'adaptation des organisations au contexte, ainsi que la nature de ce dernier ; Pettigrew<sup>101</sup>, pour sa part, soutient que l'organisation affronte une diversité de « dilemmes », lesquels constituent des trajets possibles d'action stratégique qui sont engendrés par des pressions du contexte et par diverses interprétations que les groupes dirigeants en font, lesquelles seront d'ailleurs un motif de disputes internes qui donneront lieu peu à peu à un dilemme dominant. Dans une position plus radicale, on retrouve Weick<sup>102</sup>, qui soutient que l'organisation n'a pas de contexte objectif, mais qu'elle le produit en agissant comme un filtre ; autrement dit, le contexte n'est pas extérieur à l'organisation, il se situe en elle et, ce étant, le changement n'est pas produit par un événement externe, mais par l'interprétation que les membres de l'organisation donnent des événements. Un aspect intéressant de ce type d'idée du changement trouvant son origine à l'intersection organisation/contexte réside en ceci que, même si l'on reconnaît une capacité du groupe dirigeant à avoir une influence sur le changement, on ne considère pas que celui-ci est totalement intentionnel ; en fait,

---

<sup>100</sup> Child J., *Organization structure, environment and performance: the role of strategic choice*, *Sociology*, 1972, 6.

<sup>101</sup> Pettigrew A., *The politics of organizational decision-making*, London: Tavistock, 1973.

<sup>102</sup> Weick K.E., *The social psychology of organizing*, 2e ed., Addison Wesley, 1979; et Weick K.E., *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks, California: Sage, 1995.

comme Laroche et Nioche<sup>103</sup> le reconnaissent, prouver l'intentionnalité ou la non-intentionnalité du changement stratégique est une tâche impossible, ou comme Mintzberg<sup>104</sup> le souligne, le changement stratégique ne s'explique pas tant par son origine intentionnelle et planifiée que par son origine émergente. Il s'agit d'une vision dans laquelle le changement stratégique est une variable dépendante qui résulte d'un ensemble de facteurs divers et non seulement du produit linéaire d'une décision rationnelle et intentionnelle.<sup>105</sup>

À partir de cette conception du changement stratégique, l'idée d'apprentissage organisationnel devient fondamentale comme un élément facilitant ou entravant le changement. Comme le montre Leroy<sup>106</sup>, l'environnement est un stimulant d'apprentissages ; à partir des travaux de Lawrence et Lorsch,<sup>107</sup> on a montré que les organisations qui apprennent comment déchiffrer le contexte et adoptent des changements structurels augmentent leurs possibilités de succès ; ce processus d'apprentissage peut être entravé lorsque le taux de changement contextuel est très élevé, comme le font voir Lant et Mezias<sup>108</sup>, et aussi lorsque la stabilité est très grande, puisqu'à ce moment les capacités d'apprentissages s'atrophient, comme le soutient Hedberg<sup>109</sup>. Les apprentissages peuvent alors avoir lieu à partir de la perception de l'existence d'événements dans le contexte engendrant une dysfonctionnalité entre l'organisation et son environnement. C'est en ce sens que

---

<sup>103</sup> Laroche H. et Nioche J.-P., La fabrique de la stratégie: le cycle des paradigmas, in: *Repenser la stratégie* / ed. par H. Laroche, J.-P. Nioche, Paris: Vuibert, 1998.

<sup>104</sup> Mintzberg H., Managing government, governing management, *Harvard Business Review*, 1996.

<sup>105</sup> Pour élargir ce type de discussion, on peut examiner les textes de Nioche J.-P., La décision, ou l'action stratégique comme processus, in: *Pour une nouvelle politique d'entreprise* / ed. par Anastassopoulos, Paris: PUF, 1985; Laroche H., From decision to action in organizations: decision-making as a social representation, *Organization Science*, 1995, 6, 1; et ceux de Laroche H. et Nioche J.-P. *op. cit.* et L'approche cognitive de la stratégie, *Revue Française de Gestion*, 1994, 99.

<sup>106</sup> Leroy F., Apprentissage organisationnel et stratégie, in: *Repenser la stratégie* / ed. par H. Laroche et J.-P. Nioche, Paris: Vuibert, 1998

<sup>107</sup> Lawrence P.R. et Lorsch J.W., *Organization and environment*, Irwin: Homewood III., 1969.

<sup>108</sup> Lant T.K. et Mezias S.J., An organizational learning model of convergence and reorientation, *Organization Science*, 1992, 3.

<sup>109</sup> Hedberg B., How organizations learn and unlearn, in: *Handbook of organizational design* / ed. par P. Nystrom, W. Starbuck, Oxford: Oxford University Press, 1981.

Friedland<sup>110</sup> pose que « l'apprentissage est le processus cognitif et le changement organisationnel n'en est que le résultat » ; cependant, Laroche et Nioche<sup>111</sup> remettent en question cette causalité et insistent sur le fait que souvent, c'est l'action organisationnelle elle-même qui engendre les apprentissages. En fait, comme le proposent Argyris et Schön<sup>112</sup>, les apprentissages à « boucle simple » ont à voir avec une modification des pratiques à objectif adaptatif ; par contre, ceux à « double boucle » donnent lieu à des modifications dans les cadres d'interprétation, dans les normes et les croyances, autant de raisons pour lesquelles il est difficile de poser de façon rigide la séparation entre l'action, le changement et l'apprentissage.

Les concepts présentés précédemment nous permettront d'étayer l'analyse d'une réalité comme celle que la présente recherche se donne pour but de comprendre. Il est important de comprendre les composantes de l'action publique organisée non pas comme statique, mais bien comme des éléments en mouvement vers l'inertie ou vers le changement radical. De plus, dans cet effort, il sera utile de pouvoir percevoir les processus innovateurs qui engendrent des ruptures avec l'ordre de valeurs, de pratiques et de croyances établies (archétypes) par le biais de processus de désinstitutionnalisation et de recherche de nouveaux référents institutionnels. En dernier lieu, il est important pour les fins de cette recherche de comprendre la capacité stratégique à caractère endogène que les gouvernements urbains et l'action publique locale peuvent déployer pour avoir une incidence sur le contexte, ou, le cas échéant, sur la capacité simplement adaptative aux conditions externes que l'espace local assume de manière réactive.

Jusqu'ici, nous avons présenté des catégories, des concepts et des référents qui constitueront dans une plus ou moins large mesure les outils théoriques de notre recherche. La portée de la perspective qui orientera notre étude de l'action publique est vaste ; les modalités de l'action publique observée peuvent se rapprocher du modèle de la gouvernance, ou être tout simplement reflété dans des actions concrètes

---

<sup>110</sup> Friedländer, F., Patterns of individual and organizational learning, In: *The executive mind: new insights on managerial thought and action* / ed. par S. Shrivastava and Associates, San Francisco: Jossey-Bass, 1983.

<sup>111</sup> Laroche et Nioche *op. cit.*

qui devraient plutôt être expliquées par l'analyse des politiques publiques et des réseaux de politiques qui sont construits autour d'une telle action publique. De plus, afin de comprendre de manière plus profonde et plus détaillée les caractéristiques de l'évolution de l'action publique étudiée, il est nécessaire d'être fort d'une vision des processus d'apprentissage de politique et du changement institutionnel et organisationnel qui se présente. Dans la section suivante, nous chercherons à commencer l'atterrissage de notre vision publique de l'action publique vers les espaces régionaux et locaux, espaces qui constituent en quelque sorte l'arène d'étude choisie pour cette recherche.

### **1.2 L'action publique dans l'espace régional et local: une condition du développement?**

Dans la mesure où l'approche d'analyse de l'action publique est par définition liée à l'action collective, à l'action conjointe, à l'action dans un espace social déterminé, elle apparaît comme un instrument théorique particulièrement idéal et puissant de l'analyse territoriale. Son utilité s'étend au domaine régional et local, et permet par là même d'expliquer la dynamique de l'action publique localisée, de visualiser le tissu social de cette réalité spécifique, d'identifier avec une plus grande précision les réseaux d'acteurs, les mécanismes d'interaction et de régulation, le rôle du gouvernement local ainsi que les itinéraires de politiques publiques particulières. L'approche de l'action publique permet en outre de mieux interpréter une réalité régionale et locale en pleine mutation. Duran et Thoenig<sup>113</sup> caractérisent l'action publique territoriale française actuelle par l'existence de problèmes qui dépassent le cadre d'une seule organisation, l'improbabilité que les méthodes traditionnelles relatives soient toujours fonctionnelles ainsi qu'une turbulence croissante dans cet environnement. Il est indéniable que cette caractérisation pourrait également décrire la réalité actuelle, régionale et locale, de bien d'autres pays. Le changement fondamental est dû à un effacement du modèle producteur de biens et services, modèle qui constituait le principal défi de gouvernements régionaux et locaux il y a quelques

---

<sup>112</sup> Argyris C. et Schön D., *Organizational learning*, Londres: Addison-Wesley, 1978.

années, au profit d'un modèle d'action publique plus vaste, orienté vers le développement intégral d'un territoire donné. Il s'agit de gouvernements qui délaissent peu à peu leur priorité consistant dans la production de biens et services, pour se concentrer de plus en plus sur la « production d'action publique<sup>114</sup> », c'est-à-dire sur l'institutionnalisation de l'action collective dans le but d'intégrer, d'ordonner et de rendre cohérent l'ensemble.

Dans le contexte de l'expérience française, Duran et Thoenig<sup>115</sup> interprètent cette évolution de l'action publique territoriale comme une évolution allant du modèle de « régulation croisée » vers le modèle de « l'institutionnalisation de l'action collective ». Les auteurs posent que la période 1950-1970 s'est caractérisée de façon nette par le pilotage des politiques publiques depuis l'État par deux recours : l'allocation d'argent et l'émission de règles juridiques. Même si le pouvoir se concentrait dans l'État, les élus constituaient une part indispensable de la gestion territoriale en tant qu'ils s'érigeaient en clients et demandants de l'action étatique dans les territoires. Une négociation entre les services étatiques et les élus était ainsi établie et se transformait en une collusion d'intérêts. Le schéma de « régulation croisée<sup>116</sup> » individualisait les comportements des élus et permettait à l'État de concentrer le pouvoir quoique celui-ci dépendît d'une certaine façon de ceux-là. Ce modèle d'interprétation a été en vigueur à une époque de croissance où le défi consistait dans la production d'une infrastructure régionale et locale ainsi que dans la production de biens et services locaux. À partir du moment où les problèmes publics commencent à en modifier la nature, le modèle d'interprétation perd peu à peu son pouvoir d'explication. D'une part, les problèmes deviennent plus diffus, ne trouvant plus toujours de solutions techniques spécifiques et, d'autre part, la décentralisation amorcée en 1982 redistribue les ressources institutionnelles destinées à l'action territoriale.

---

<sup>113</sup> Duran P., Thoenig J.-C., L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 1996, 46, 4.

<sup>114</sup> Duran P. et Thoenig J.-C., *op. cit.*

<sup>115</sup> Duran P. et Thoenig J.-C., *op. cit.*

<sup>116</sup> L'interprétation de ce modèle apparaît de façon détaillée dans : Thoenig J.C., La relation entre le centre et la périphérie en France: une analyse systémique, *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, octobre-décembre, 1975, 36; et Crozier M. et Thoenig J.-C., La régulation des systèmes organisés complexes, *Revue Française de Sociologie*, 1975, 1.

L'action publique régionale et locale se diversifie, de nouveaux acteurs apparaissent, de nouveaux intérêts sont créés, la compétition entre le secteur public et le secteur privé quant aux services urbains est amorcée<sup>117</sup> et la coordination horizontale devient un élément crucial pour l'action territoriale. Dans ce contexte d'incertitude, de risque d'action centrifuge, de difficultés de coordination, l'État s'emploie de plus en plus, d'après l'interprétation de Duran et Thoenig, à encourager des mécanismes « d'institutionnalisation de l'action collective », autrement dit à essayer de construire des schémas d'action durables, des milieux ordonnés et fournisseurs d'ordre de la co-construction de l'action publique. Il s'agit de la production de procédures (politiques constitutives) pour construire un contexte de l'action publique, un espace plus ou moins institutionnalisé d'échange et de création d'accords et de consensus. La seule possibilité raisonnable pour l'État est celle de l'établissement de procédures de choix, c'est-à-dire l'institutionnalisation de la négociation. Duran et Thoenig récupèrent la notion de « nodalité » développée par Hood<sup>118</sup> comme une capacité de l'État à associer autour de soi les acteurs participants dans un schéma d'ajustement mutuel. Cette capacité de nodalité de la part de l'État apparaît comme une qualité indispensable au modèle contemporain de l'action publique territoriale. Les auteurs reconnaissent la fragilité et la complexité du nouveau modèle ; ils insistent toutefois sur la présence toujours importante du pouvoir public comme principe d'ordre de l'action territoriale ; il ne s'agit pas de la fin de l'État, mais simplement de la fin du « tout État ».

En ce qui concerne notre point de vue, l'interprétation que donnent Duran et Thoenig de l'évolution de l'action publique territoriale en France nous aide beaucoup à comprendre, si l'on fait abstraction des particularités du cas français, l'évolution générale de l'action publique régionale et locale. L'hypothèse de la transformation générale qui va d'une action publique centrée sur l'acteur gouvernemental et concentrée sur la production de biens et services vers une action publique diversifiée

---

<sup>117</sup> Lorrain D., Après de la décentralisation, l'action publique flexible, *Sociologie du Travail*, 1993, 3 ; voir aussi : Uhaldeborde, J.M., Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique, *In*: *Partenariat public-privé et développement territorial* / ed. par I. Chatie et J.M. Uhaldeborde, Le Monde Éditions, 1995.

et s'employant à créer un contexte institutionnel propice à la négociation et à l'accord collectif, est valide en tant que postulat d'interprétation de la situation territoriale dans la réalité contemporaine. De plus, les effets provoqués par une intergouvernementalité croissante (locale, régionale, nationale et supranationale) et par une dilution toute aussi croissante des frontières politico-administratives de l'action territoriale ainsi que des sphères publiques et privées, affectent aussi bien la réalité européenne que la réalité latino-américaine, même s'ils diffèrent dans leurs particularités d'un contexte à l'autre. Afin de compléter ce panorama à partir du niveau local, nous présenterons deux éléments qui permettront d'enrichir l'analyse.

### 1.2.1 L'action publique locale et le développement : un moteur endogène ?

Le problème du développement constitue l'un des facteurs déterminants qui permettent de comprendre la dynamique de l'action publique. Dans la mesure où l'action publique locale est capable de promouvoir le développement, il est possible d'y voir un degré d'autonomie important au niveau local par rapport au niveau national, et, partant, l'étude de l'action publique locale revêt une importance toute particulière en tant qu'espace d'analyse pertinent et possédant une certaine spécificité ; tout se passe comme si nous nous trouvions devant un « modèle endogène d'action publique ». Comme Thoenig le montre bien à partir de l'analyse de l'expérience européenne, « le développement local qui réussit à moyen terme est par nature un développement dont le moteur est endogène<sup>119</sup> » La rénovation de l'analyse du développement qui permet de considérer ce dernier comme le résultat non seulement de processus économiques macro, mais également comme le résultat du comportement d'institutions – comme l'a démontré le nouvel institutionnalisme économique<sup>120</sup> – et d'acteurs divers – entrepreneurs, pouvoirs publics, groupes sociaux divers – confère à l'étude de l'action publique locale une plus grande portée. Thoenig, en citant Porter<sup>121</sup> et Krugman<sup>122</sup>, nous situe dans une perspective d'analyse

---

<sup>118</sup> Hood C, *The tools of government*, London: The Macmillan Press, 1983.

<sup>119</sup> Thoenig J.-C., ., *L'action publique locale entre autonomie et coopération*, In : "Les entretiens sur le développement local: quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?", Paris, 30 septembre 1999.

<sup>120</sup> Sur le rôle significatif des institutions dans le développement, il est clair que les travaux de North D., *Structure and change in economic history*, New York, Norton, 1981; et ceux de Williamson O., *The economic institutions of capitalism*, New York, The Free Press 1985; ont été déterminants.

<sup>121</sup> Porter M., *The comparative advantage of nations*, New York: The Free Press, 1990.

où les acteurs locaux, leurs préférences, leurs contraintes et leurs ressources, ainsi que l'évolution et le changement des mécanismes de régulation locale, deviennent des variables fondamentales du développement. Pour en donner un exemple, Thoenig se rapporte au cas de la Sicile<sup>123</sup> où « l'attente passive » nécessaire pour que le développement soit exogène n'a pas eu lieu après une longue période de subventions et d'aides diverses. L'action publique locale, nous dit Thoenig, « reste absente », ce qui engendre une absence de « moteur endogène » pour le développement de la Sicile et aussi pour celui de Neuchatel, en Suisse, deux cas que l'auteur a étudiés en détail.<sup>124</sup>

Bien que le développement local dépende dans une large mesure des entreprises du territoire, il est indéniable que les autorités locales jouent également un rôle de premier plan. Le rôle des gouvernements locaux peut se manifester dans diverses stratégies comme par exemple celles consistant à se transformer en « arracheur » de subventions, à déréglementer et à libéraliser l'activité locale des entreprises, à chercher une autonomie fiscale locale ou encore à créer l'infrastructure locale nécessaire au développement. Toutefois, d'après Thoenig, de telles stratégies de création d'externalités ne constituent pas en soi des conditions suffisantes pour mettre en oeuvre un moteur endogène de développement. Il suffit qu'il y ait une absence ou une faiblesse dans les relations horizontales entre les acteurs économiques, les autorités locales et les autres groupes sociaux du territoire, pour que les externalités ne puissent pas être appropriées ou internalisées comme supports du développement local. C'est pourquoi les autorités locales jouent un rôle essentiel dans la construction de l'action publique ; ce faisant, elles doivent concentrer une partie de leurs efforts dans la construction de mécanismes qui puissent favoriser la *confiance* entre les acteurs et permettre les alliances dans des projets partagés.

Les propositions énoncées ci-dessus constituent des axes importants pour cette recherche. L'étude de l'action publique ainsi que l'analyse de politiques spécifiques,

---

<sup>122</sup> Krugman P., Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, 1991, 99, 3.

<sup>123</sup> Nous renvoyons à l'étude de Michaud C. et Thoenig J.-C., *Développement et changement dans une économie politique régionale*, Paris: GAPP, 1992; on pourra également consulter les travaux de Putman R., The prosperous community: social capital and public life, *The American Prospects*, spring, 1993; pour le cas italien.

<sup>124</sup> Thoenig J.-C., *op. cit.*

de réseaux de politiques particulières, d'apprentissages de politiques et de changements ainsi que d'évolution qui apparaissent dans cette action publique au niveau de l'espace local seront entreprises à travers la dynamique du développement local. On peut dire que le développement local constitue le contexte particulier où seront travaillés les différents cadres théoriques, les concepts et les méthodes présentés dans ce chapitre. Dans le chapitre suivant, ces éléments seront articulés dans une méthode de travail construite pour comprendre une réalité particulière.

### 1.2.2 Le concept de « *social capital* » comme ingrédient de l'action publique locale

Dans l'étude de l'action publique, il importe d'intégrer une analyse portant sur le degré de coopération et de confiance qui existe entre les acteurs sociaux de l'espace local, élément qui sera déterminant pour comprendre aussi bien la qualité endogène de l'action publique que la dynamique de l'articulation d'acteurs et celle de la constitution de réseaux locaux. À cet égard, le concept proposé par Putman<sup>125</sup> ayant trait au *social capital* est utile. En effet, pour cet auteur, le capital social est constitué par les normes généralisées de responsabilité et les réseaux d'engagement civique qui donnent à la confiance sociale et à la coopération leur élan ; il réduit l'incertitude et les incitations à ne pas coopérer. Antérieurement – depuis quelques décennies – les travaux d'Almond et Verba<sup>126</sup> faisaient référence à l'importance de la *civic culture*, tandis que ceux de Bourdieu<sup>127</sup> - qui emploient le même concept de capital social – faisaient référence à un capital relationnel qui créaient des opportunités pour les individus dans leur milieu social. Toutefois, l'apport de Putman diffère de ces antécédents puisque cet auteur identifie le concept de capital social à une qualité de communauté dans laquelle apparaît un climat de confiance et des normes partagées, ce qui intensifie la propension à l'association et à la coopération. Pour Putman, il existe une relation entre le degré de capital social accumulé à l'intérieur d'une région et le niveau de développement économique ; même, c'est ainsi que l'auteur explique les différences dans le niveau de développement entre le nord et le sud de l'Italie à partir

---

<sup>125</sup> Putman R., *op. cit.*

<sup>126</sup> Almond G. et Verba S. (eds), *The civic culture*, Princeton: Princeton University Press, 1963.

<sup>127</sup> Bourdieu P., *Questions de sociologie*, Paris: Editions de Minuit, 1984.

d'une étude menée à bien durant presque deux décades.<sup>128</sup> Dans cette perspective, les communautés ne forgent pas des réseaux d'engagement civique en raison de leur prospérité, au contraire, elles deviennent prospères parce qu'elles sont civiques ; il s'agit de situer le capital social comme une précondition au développement. D'autres auteurs ont contribué à la consolidation de cette perspective d'analyse, comme par exemple Fukuyama,<sup>129</sup> qui considère que le capital social consiste en la capacité des personnes et des collectivités à s'associer, à s'organiser et à développer des activités dont les fins sont communes. L'idée de « capital » suggère celle de matérialisation, qui selon ces différents auteurs pourra être atteinte dans une intégration sociale qui fortifiera le développement et la productivité. La particularité du capital social consiste en ceci qu'elle est transmise par le biais de mécanismes culturels comme la tradition et les coutumes par le groupe social en question.

Cette question du capital social a donné lieu à diverses critiques. Cohen et Fields<sup>130</sup> ont contribué à la discussion en avançant que le concept de capital social de Putman ne constitue pas une explication de la prospérité locale pouvant s'appliquer à n'importe quel lieu puisqu'il existe des régions connaissant une grande prospérité où il n'y a aucune trace de structures communautaires profondément intégrées ni de liens familiaux, où les membres sont même indépendants, isolés, et atteignent pourtant un grand dynamisme économique régional. D'après ces auteurs, c'est la capacité de formation de réseaux pour l'innovation, et non la densité sociale, qui de nos jours explique le progrès. D'un autre point de vue, Migdal, en suivant le raisonnement d'Olson,<sup>131</sup> pose qu'une société forte et bien organisée peut faire entorse à l'efficacité des capacités étatiques et affaiblir la conduite sociale. Pour sa part, Bevort<sup>132</sup> remet en question la « *path dependency* » de cette approche et met en garde contre le manque de précision de certains concepts comme par exemple celui de confiance. De la même

---

<sup>128</sup> Putman R., *op. cit.*

<sup>129</sup> Fukuyama F., Social capital and global economy, *Foreign Affairs*, fall 1995; et Fukuyama F., *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, New York: The Free Press, 1995.

<sup>130</sup> Cohen S. et Fields G., Social capital and capital gains or virtual bowling in Silicon Valley, documento presentado en la conferencia *Redes Locales y Desarrollo Regional*, México SEDESOL, OCDE, SER, enero, 1999.

<sup>131</sup> Olson M., *The logic of collective action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.

<sup>132</sup> Bevort, A., Performances institutionnelles et traditions civiques en Italie, en relisant Robert Putman, *Revue Française de Science Politique*, 1997, 47, 2.

façon, Hermet<sup>133</sup> remet en question l'idée selon laquelle les régions défavorisées doivent leur triste condition à leur incapacité à s'organiser.

Cette perspective d'analyse est difficile à adopter de manière intégrale, d'autant plus qu'elle accuse les limites que nous avons mentionnées précédemment. Toutefois, il importe de retenir le capital social comme un ingrédient important à ajouter dans l'analyse de l'action publique locale. Il est hors de doute qu'une plus grande cohésion sociale aidera à comprendre une plus grande tendance à la coopération entre les acteurs et les réseaux. Par contre, les lacunes systématiques qui empêchent la construction d'une cohésion sociale minimale peuvent rendre difficile une action publique coopérative autour de problèmes sociaux. Comme le mentionne Majone,<sup>134</sup> la confiance est un mécanisme social de base pour affronter la complexité des systèmes ; sans elle, on ne pourrait guère construire une action publique efficace. Ce type de problématique sera approfondi dans le chapitre suivant.

### **1.3 L'action publique municipale comme champ d'application**

L'analyse de l'action publique urbaine constitue le point d'arrivée de ce parcours jalonné de référents théoriques, de concepts et de méthodes de travail. Les éléments présentés précédemment constituent à la fois la porte d'entrée et les méthodes autour desquelles s'articulera notre recherche. Toutefois, il faut également faire référence à une série de concepts et d'approches particulièrement orientés vers la réalité de l'action publique urbaine et qui ont été développés dans un vaste corpus de textes surtout américains et britanniques, et français dans une certaine mesure. L'intérêt de ce dernier bloc de concepts réside dans le fait que ces derniers constituent l'essence de plusieurs des points explorés antérieurement en tant qu'ils s'intègrent à la dynamique particulière de l'action publique dans les villes. Comme on pourra le voir, ces perspectives d'analyse donnent parfois une idée de bifurcation ou de divorce plus

---

<sup>133</sup> Hermet G., *Culture et développement*, Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000.

<sup>134</sup> Majone, G., *Confianza mutua, compromisos creíbles y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo*, *Gestión y Política Pública*, México, 1999.

que confluence, mais, de notre point de vue, plusieurs de ces éléments constituent des contributions utiles à notre recherche.

### 1.3.1 Les approches théoriques anglo-saxonnes pour l'étude de l'action publique urbaine

L'action publique urbaine a été étudiée ces dernières années à partir de différentes perspectives. LeGalés,<sup>135</sup> dans son analyse de ces perspectives, insiste sur le fait que dans les textes aussi bien théoriques qu'empiriques prédominent les approches anglo-saxonnes, qui ont connu un important regain de faveur au cours de la dernière décennie. Ce renouvellement du débat théorique a donné lieu à un vaste corpus de textes d'études comparées sur les villes d'un même pays, celles de différents pays ou même sur des cas isolés, dans le but de rechercher de nouveaux développements théoriques.<sup>136</sup> L'une des approches qui, selon cet auteur, a eu une influence considérable sur le développement actuel des études sur les villes, a trait à la compréhension de la ville en tant qu'acteur économique fondamentalement ; des auteurs comme Peterson,<sup>137</sup> par exemple, soutiennent que la croissance économique de la ville constitue l'intérêt majeur pour l'ensemble d'acteurs et d'institutions locales. En rapport étroit avec cette vision, deux courants d'études qui selon LeGalés constituent des théories de l'économie politique « sociologisée » en dérivent, lesquelles : « ...s'intéressent particulièrement aux formes d'interprétation entre le

---

<sup>135</sup> LeGalés P., Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, 1995a, 1.

<sup>136</sup> LeGalés explique qu'il est possible d'identifier des études de localités spécifiques, comme par exemple celles de OCS en France Observatoire du Changement Social (OCS), *L'esprit des lieux*, Paris: Éditions du CNRS, 1986; celles de Harloe M., Pickvance C. et Urry J., *Place, policy and politics*, London: Hyman, 1990, en Grande-Bretagne, ou celles de Dente, B., et al., *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urban a Firenze, Torino, Milano, Bologna*, II Mulino 1990 en Italie. De même, on retrouve des études comparées portant sur des villes d'un même pays, comme par exemple celles de Batley R. et Stoker G., *Local government in Europe*, Londres: Macmillan, 1989; ou celle de Keating M., *Comparative urban politics. Power and the city in the United States, Canada, Britain, and France*, Aldershot, Edward Elgar, 1991; et des études comparées portant sur des villes de différents pays comme celles de Clark T.N: *The international mayor: Cross-national result from sample surveys of mayors conducted as part of the fiscal austerity and urban innovation project*, version 2, 1994; de Harding, A., Dawson J., Evans R., *European cities towards 2000*, Manchester: Manchester University Press, 1994; ou de LeGalés P., *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris: L'Harmattam, 1993.

<sup>137</sup> Peterson P. *City limits*, Chicago: University of Chicago Press, 1981.

marché, l'État ou les autorités locales, les groupes sociaux et les groupes d'intérêt<sup>138</sup> ». Ces courants sont les suivants : le modèles « des coalitions urbaines pour la croissance » (*urban growth coalitions*) et le modèle de « régimes politiques urbains » (*urban regime*).<sup>139</sup> Ces perspectives d'études, selon LeGalés, ont en commun l'une des caractéristiques de renouvellement les plus importantes des études sur la dénommée gouvernance urbaine, à savoir le fait qu'il s'agit d'approches d'analyse intermédiaire (*meso-level concepts*).

D'après Stoker,<sup>140</sup> les débats les plus récents portant sur l'action publique urbaine peuvent être synthétisés en trois grands courants qui se situent dans le cadre de ce qu'il conviendrait d'appeler « la théorie urbaine de politiques » (*urban policy theory*). Cet auteur n'est pas le seul<sup>141</sup> à reconnaître que les limites et la spécificité de la théorie politique urbaine sont fort diffuses et que parfois il s'agit plus d'une « étiquette de convenance » que d'un corpus théorique intégré. À partir de cette approche, selon notre auteur, on distingue trois cadres d'analyse clairement différenciés : le premier a trait au « pouvoir communautaire » (*community power*) d'inspiration marxiste, à l'intérieur duquel se situent les approches déjà mentionnées de « coalitions pour la croissance » et de « théorie du régime urbain », qui seront discutés en détail plus loin. Le second cadre est celui de l'analyse auquel se réfère Stoker, c'est le modèle de « protestation urbaine » (*urban protest*) qui rend compte de la capacité de mobilisation qu'ont montrée dans le domaine urbain des groupes féministes, écologistes et d'autres à caractère civique ; à partir de cette observation, divers auteurs<sup>142</sup> étudient comment ces groupes conditionnent et orientent de manière significative l'action publique urbaine. Le troisième cadre, quant à lui, a trait à la dénommée « théorie du contexte » (*contextual theory*) qui tient compte du contexte de

<sup>138</sup> LeGalés, P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, 1995a, 1.

<sup>139</sup> Dans cette partie, nous utiliserons les dénominations françaises de préférence quoique parfois, conformément aux textes sur lesquels nous nous fondons, nous conserverons les termes anglais.

<sup>140</sup> Stoker G., *Theory and urban politics*, *International Political Science Review*, 1998, 19, 2.

<sup>141</sup> Savage M. et Warde A., *Urban sociology, capitalism and modernity*, London Macmillan, 1993.

<sup>142</sup> Castells M., *The city and the grassroots*, Berkeley: University of California Press, 1983; Fainstein S. et Hirst C., *Urban social movements* In: *Theories of urban politics* / ed. par D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London: Sage, 1995; Pickvance C., *Where have urban movements gone?* In: *In and around*

mondialisation et d'internationalisation des économies et observe comment cette dynamique commence à déterminer l'action publique locale,<sup>143</sup> laquelle serait de plus en plus déterminée par les opportunités et les menaces que ce contexte présente pour chaque ville.

Les deux classifications que nous proposent les auteurs mentionnés nous donnent une idée du vaste panorama actuel de perspectives d'études portant sur l'action publique urbaine et du dynamisme évident de ces dernières au cours des dernières années. Même si l'ensemble d'approches mentionnées ici peut sembler indispensable dans une recherche comme celle-ci, pour l'instant nous nous concentrerons sur le développement détaillé de deux d'entre elles uniquement en tant qu'elles nous semblent particulièrement utiles pour la construction de notre cadre théorique ; elles ont trait au modèle de la « coalition urbaine pour la croissance » et à celui de la « théorie du régime urbain ».

Ces modèles, comme le précise Stoker, dérivent de la tradition d'études de *community power*. Les origines remontent aux années 1950 et 1960, décennies où ont été menées à bien des études qui occupent alors une position qui se rapproche de l'interprétation marxiste. Plus tard, toujours dans cette tendance interprétative, on entreprend des études axées sur les avantages et les inconvénients obtenus par les groupes sociaux dans le domaine urbain à partir de leur position dans la structure socio-économique,<sup>144</sup> il s'agit en quelque sorte de répondre à la question : à qui profite le développement économique ? Cette approche néo-marxiste a été critiquée parce qu'elle suppose une relation automatique et pratiquement inévitable entre des groupes qui affichent le pouvoir économique et les bénéfices directs qu'ils obtiennent du développement urbain. Comme le font remarquer aussi bien Stoker que LeGalés, il y a

---

*the margins of a new Europe* / ed. par C. Hadjimichalis et D. Sadler, London: Belhaven Press, 1995; ainsi que King D. et Stoker G. (eds), *Rethinking local democracy*, London: Macmillan, 1996.

<sup>143</sup> Harding A. et LeGalés P., Globalization and urban politics, In: *The limits of globalization* / ed. par A. Scott, Londres: Routledge, 1997; Painter J., Regulation theory and post-fordism, In: *Theories of urban politics* / ed. par D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London: Sage, 1995; et Jessop B., Towards a schumpeterian workforce state? Preliminary remarks on post fordist political economy, *Studies in Political Economy*, 1993, 10.

<sup>144</sup> Stone C., Systemic power in community decision making, *American Political Science Review*, 1980, 74, 4; et Friedland R. *Power and crisis in the city*, London: Macmillan, 1982.

un certain mépris envers la variable politique qui apparaît totalement circonscrite dans le déterminisme économique de la croissance urbaine et la logique d'appropriation des avantages que cette croissance offre à un groupe qui concentre la propriété des ressources locales et qui conditionne l'orientation dudit développement. À partir de cette contrainte, diverses études tentent par la suite d'introduire la variable politique dans cette interprétation, ce qui a pour effet de modifier cette même perspective d'étude en nuancant la vision mécanique des premières interprétations.<sup>145</sup> Nous reverrons ci-dessous de manière plus détaillée les deux approches.

### 1.3.2 Les coalitions urbaines pour la croissance : une composante cruciale dans la constitution d'un moteur endogène ?

L'un des plus solides courants d'étude qui partent de cette réinterprétation est sous-tendu précisément par la thèse de l'*urban growth coalition*, également connue comme *urban growth machine*. Les travaux de Molotch et ceux de Logan et Moloch<sup>146</sup> mettent l'accent sur le rôle que jouent les communautés d'entrepreneurs et de propriétaires immobiliers dans le système urbain et, de là, sur l'importance de la structure de développement économique local dans l'action publique urbaine. Il importe de mentionner que ces auteurs étudient une telle dynamique en introduisant l'analyse des formes d'organisation qui surgissent chez les acteurs, en particulier les coalitions d'intérêt qui se créent. Ces coalitions sont généralement composées des propriétaires et promoteurs immobiliers, de divers groupes d'entreprises associés au développement urbain ou à la construction, de banquiers, de commerçants et d'entrepreneurs travaillant dans le domaine des communications, et même de gens exerçant des professions libérales et des politiciens. Tous, en tant que bénéficiaires potentiels de la croissance urbaine, partagent les mêmes intérêts et tentent de transformer ces derniers en une capacité à orienter la politique de développement urbain vers une croissance accélérée. De ce comportement qui se répète au fil des années surgit même le concept de *machine* qui donne une idée de la croissance

---

<sup>145</sup> Elkin S., *City and regime in the american republic*, Chicago: University of Chicago Press, 1987; et Judd D. et Parkinson M., *Leadership and urban regeneration*, London: Sage, 1990.

<sup>146</sup> Molotch, H., The city as a growth machine: toward a political economy of place, *American Journal of Sociology*, 1976, 82; et Logan J.R et Molotch, H.L., *Urban fortunes. The political economy of place*, Berkeley, USA: University of California Press, 1987.

soutenue, prolongée et répétée dans la mesure où la coalition continue de tirer profit du processus.

Logan et Molotch reconnaissent ce qui est en jeu entre les coalitions et même les possibilités de fracture à l'intérieur de celles-ci, ils reconnaissent en outre le rôle que les autorités locales peuvent jouer pour contrecarrer cette dynamique ; toutefois leur thèse part de ce qu'ils ont observé dans diverses études de villes nord-américaines, à savoir qu'il est évident que les comportements qui découlent d'une logique de coalition sont plus fortuits que fréquents. Autrement dit, la confluence d'intérêts est structurée à partir de la situation d'attente des acteurs par rapport à l'expansion d'opportunités qu'entraîne la croissance, et cette donnée éclipse généralement la dispute quant aux ressources ou le conflit d'intérêt propre à la situation actuelle. C'est-à-dire que la coalition parvient à être formée grâce à l'intérêt des participants à créer et à distribuer quelque chose de plus grand ; elle est fondée sur les attentes de ceux-ci et non pas sur le schéma de conflits présents entre les acteurs. D'autre part, les autorités élues se voient limitées lorsqu'il s'agit d'opposer une résistance à cette force car, tel que l'ont observé Logan et Molotch, c'est souvent à ces élites locales que les gouverneurs locaux doivent le soutien politique ou économique qui leur a permis de monter au pouvoir. Il arrive même parfois que les autorités locales font partie d'une telle coalition. À partir de ce raisonnement, d'autres auteurs ont développé la thèse de l'apparition d'*antigrowth coalitions*<sup>147</sup> qui sont formées à partir de la mobilisation de groupes divers qui, percevant les effets négatifs de la croissance urbaine excessive, essaient d'entraver une telle croissance par la recherche d'un équilibre social et environnemental dans l'espace urbain. Lorsque cette thèse s'impose, nous nous trouvons plus près de la perspective de protestation urbaine mentionnée précédemment ; nous commenterons plus loin d'autres études portant sur cette idée.

Les études qui conduisent à la thèse de l'*urban growth coalition* ont été développées dans le contexte américain principalement, ce qui a incité divers auteurs à

---

<sup>147</sup> Harloe M., Switching to the slow lane: restraining growth in a boom town, *Communication à l'International Conference on Comparative Regional Studies*, Sendai, Japan, 1992; et DeLeon P., The urban antiregime: progressive politics in San Francisco, *Urban Affairs Quarterly*, 1992, 27, 4.

en questionner la validité. Molotch lui-même<sup>148</sup> reconnaît que, dans les études réalisées dans d'autres pays, des coalitions sont repérées et celles-ci n'agissent pas de la même façon qu'aux États-Unis. De même, dans des études effectuées en Grande-Bretagne et en Australie, même si les comportements repérés sont ressemblants, il ne s'agit pas pour autant de répliques exactes ;<sup>149</sup> même LeGalés, suivant Harding, soutient que les villes des États-Unis semblent être plus fortement déterminées par la dynamique de marché que les villes européennes, où les autorités locales auraient une autonomie relative plus nette.<sup>150</sup>

Malheureusement, il n'existe presque pas d'études semblables sur les villes latino-américaines ; toutefois, comme nous le verrons plus loin, en raison de la rapidité de la croissance urbaine dans les pays d'Amérique latine et de la traditionnelle faiblesse institutionnelle des autorités locales, tout porte à croire que cette thèse pourrait avoir un pouvoir d'explication important dans ce type de contexte ; dans le chapitre suivant, qui porte sur le cadre méthodologique, nous présenterons quelques-uns de ces points de vue.

### 1.3.3 La théorie du régime urbain, la diversité d'acteurs et de réseaux

Un autre courant d'études, dérivé celui-ci de l'approche initiale de community power, a trait à la théorie du régime urbain. Dans cette perspective, non seulement les élites économiques mais aussi n'importe quel groupe social de l'espace urbain peut, à un moment donné, exercer un certain contrôle et agir en montrant une capacité d'influence sur le développement urbain ; si les élites économiques ont un rôle important, elles ne constituent pas des acteurs isolés et le déterminisme d'intérêts

---

<sup>148</sup> Molotch H., Urban deals in comparative perspective, *In: Beyond the city limits: urban policy and economic restructuring in comparative perspective* / ed. par J. Logan et T. Swanstrom, Philadelphia: Temple University Press, 1990 .

<sup>149</sup> Cooke P., Municipal enterprise, growth coalitions and social justice, *Local Economy*, 1988, 3, 3; Harding A., Elite theory and growth machines, *In: Theories of urban politics* / ed. par D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London: Sage, 1995; et Caufield J., Development interest and growth in the local economy, *In: Power and politics in the city* / ed. par J. Caufield et J. Wanna, Melbourne: Macmillan, 1995.

<sup>150</sup> LeGalés *op. cit.* 1995 et Harding A., The rise of growth coalitions, UK style?, *Environment and Planning: Government and Policy*, 1991, 9.

économiques ne va pas de soi. Cette possibilité apparaît à partir de ce que Stone<sup>151</sup> reconnaît comme étant le besoin qu'a tout gouvernement urbain, s'il souhaite être efficace dans son action, de s'associer avec des acteurs non-gouvernementaux divers. Un régime urbain, selon cet auteur, se constitue comme un groupe non officiel, mais stable, d'acteurs divers qui ont accès à diverses ressources institutionnelles. Même si chaque acteur peut avoir la capacité et l'autorité nécessaires à la mobilisation de ressources institutionnelles, le régime ne se constitue pas comme une structure formelle de direction de l'action urbaine mais comme une structure informelle de coordination d'actions. Autrement dit, il s'agit d'un flux de pouvoir pour l'action et non pour le contrôle, une coalition pour gouverner, et c'est pourquoi le leadership est une composante essentielle du gouvernement urbain. Toujours dans cette perspective d'étude, Elkin et Stone élaborent une typologie des régimes urbains aux États-Unis : le *corporate regime*, dominé par les grandes entreprises privées ; le *caretaker regime* de type conservateur, se montrant peu enclin aux grandes transformations ; et le *progressive regime* qui se caractérise par une capacité d'orientation importante de la part du gouvernement municipal, conformément aux intérêts citoyens.

Pour Stoker,<sup>152</sup> cette perspective théorique est fort utile pour l'analyse puisqu'elle permet d'observer la dynamique politique dans un espace urbain en partant d'une grande variété de formes et de représentations : non seulement le pouvoir exercé systématiquement par les élites économiques, mais aussi le pouvoir de mobilisation de ressources comme l'information, la réputation, la connaissance de la part d'autres acteurs, ou même le pouvoir et la capacité de « production sociale », c'est-à-dire le pouvoir et la capacité à engendrer des accords, des mobilisations, des alliances ou des liens entre divers groupes et acteurs de l'espace local. Dans cette perspective, l'analyse de l'action collective est cruciale pour la compréhension de la dynamique du pouvoir local. Pour LeGalés,<sup>153</sup> la théorie du régime urbain est une manifestation néo-pluraliste du gouvernement local. Elle s'inscrit dans le même

---

<sup>151</sup> Stone C.N., *Regime politics, governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas, 1989; et Stone C.N. Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach, *Journal of Urban Affairs*, 1993, 15, 1.

<sup>152</sup> Le Galés, *op. cit.* 1995

<sup>153</sup> LeGalés, *op. cit.* 1995

courant que les travaux de Lindblom<sup>154</sup> qui insiste sur le pouvoir structurel des intérêts privés dans la démocratie. On tient pour acquis dans cette perspective qu'il est nécessaire d'en arriver à une coalition entre les acteurs privés et publics pour pouvoir ainsi imposer et mettre en oeuvre des politiques de développement urbain. Tout comme Stoker, LeGalés insiste sur la difficulté de transfert de cette perspective théorique à des contextes différents, en particulier le contexte européen. Dans les travaux réalisés par Stoker et Mosberger,<sup>155</sup> les deux auteurs proposent de mettre l'accent sur deux dimensions pour l'analyse des régimes urbains : d'une part, comprendre les raisons de l'action collective, et d'autre part, comprendre clairement le contexte institutionnel, particulièrement le rôle de l'État et de ses différentes agences, dont il faudrait absolument tenir compte dans des contextes comme celui de l'Europe.

En Amérique latine, tout comme en Europe, la présence de l'État dans l'action locale a été et continue à être cruciale ; même si le contexte actuel fait apparaître une diversité d'autres acteurs, l'État est un axe de première importance pour l'analyse. Pour cette raison, il faudrait être prudent dans le transfert de cette approche théorique et ne pas perdre de vue la présence de l'État, voire même la dynamique intergouvernementale qui se fait de plus en plus présente, particulièrement dans le cas du Mexique par exemple, ces aspects seront précisés plus loin. En dépit des contraintes signalées, il nous semble que la théorie du régime urbain offre un cadre conceptuel utile en tant qu'ingrédient complémentaire aux concepts présentés plus haut et, par le fait même, nous possédons plus d'éléments pour interpréter l'action publique urbaine dans un contexte comme celui du Mexique ; dans le chapitre suivant, nous présenterons quelques arguments à ce sujet.

---

<sup>154</sup> Lindblom C.E., *Politics and market*, Basic Book, New York, 1977.

<sup>155</sup> Stoker G. et Mossberger K., *Urban regime theory in comparative perspective*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1994, 12, 2.

### 1.3.4 Le corpus d'études appliquées portant sur l'action publique urbaine : une explosion d'évidences empiriques suggestive quoique désordonnée

Comme nous l'avons vu dans les sous-chapitres antérieurs, les perspectives d'analyse de l'action publique urbaine sont diverses et chacune d'entre elles part d'une conception particulière de la logique du développement dans les villes et du rôle joué par les différents acteurs de l'espace local dans ce processus. On reconnaît cependant qu'une seule de ces perspectives d'analyse, à l'état pur, pourrait difficilement rendre compte de la complexité de l'action publique urbaine. LeGalès,<sup>156</sup> par exemple, rappelle qu'il est inutile de chercher une « clé unique » de lecture ; Stoker,<sup>157</sup> pour sa part, soutient que ce corpus de textes commence à se développer dans les années soixante, à partir d'études de cas, et au cours des années quatre-vingt-dix il est repris dans un mélange plus riche d'ingrédients. D'une part, la théorie du *rational choice* apporte à la thèse du *community power* et des mouvements urbains un caractère plus vigoureux ; d'autre part, « l'analyse du discours » devient de plus en plus présente dans les études sur la planification urbaine et sur le développement économique. D'après Stoker, ce qui caractérise la dénommée théorie politique urbaine portant sur d'autres domaines de la science politique, c'est son ouverture à de nouveaux développements théoriques et méthodologiques ainsi que sa disposition à être *cross-fertilized* par des éléments provenant d'autres disciplines. Tout ceci a donné lieu à une méthode de recherche empirique hautement innovatrice. Ce processus de recherche empirique qui est construite à partir de composés hybrides et de « bricolage » conceptuel et méthodologique, dont le but est de rendre compte d'une action publique urbaine dynamique et complexe, apparaît dans un vaste corpus d'études appliquées qui ont été effectuées au cours des dernières années. Dans les paragraphes suivants, nous renverrons à quelques-unes de ces études afin d'en présenter un panorama général et, surtout, afin de mettre en relief celles qui nous semblent pertinentes pour notre propre bricolage, c'est-à-dire celles qui constituent un cadre méthodologique pour l'étude de la réalité urbaine au Mexique.

---

<sup>156</sup> Le Galès, *op. cit.* 1995

<sup>157</sup> Stoker G., *op. cit.* 1998

Comme le soulignent Rigos et Paulson,<sup>158</sup> il est nécessaire de continuer à accumuler des évidences et d'enrichir ce faisant la théorie afin d'en élargir la capacité d'interprétation de la réalité urbaine ; actuellement, le corpus d'études appliquées accuse des contradictions sur différents thèmes. Par exemple, une partie des études sur l'économie politique urbaine comme celles de Stone et de Sanders<sup>159</sup> ou celles de Savitch et Thomas<sup>160</sup> soulignent le rôle de *leader* du maire dans les coalitions pour le développement urbain ; de même, on retrouve des cas où se manifeste un mouvement pour la croissance promu par des conseils municipaux, comme on le constate dans les études d'Elkin<sup>161</sup> ; toutefois, dans des études comme celles de Senders,<sup>162</sup> le rôle du conseil municipal a été justement de rejeter et d'entraver les plans pour le développement. Afin de résoudre ce type de difficultés, Schneider et Tesker<sup>163</sup> insistent sur l'identification nécessaire de l'*entrepreneur politique* dans la croissance urbaine ; cet acteur ou groupe d'acteurs jouera un rôle majeur dans le fonctionnement de la *growth machine*. Parfois, cet entrepreneur peut être le conseiller municipal<sup>164</sup> mais il arrive également que le leadership soit plus dispersé.<sup>165</sup> Un autre exemple de confusion dans les observations empiriques est celui des cas que, dans les dénommés *progressive regimes*, évoluent vers des *progrowth regimes*, comme ceux étudiés par Cleveland et Swanstrom ; alors que dans d'autres, comme ceux qu'a étudiés Clavel,<sup>166</sup> on retrouve l'itinéraire inverse des *progressive regimes* qui dérivent des *progrowth*

---

<sup>158</sup> Rigos P. et Paulson D., Urban development, policy failure and regime change in a manager - council city: the case of St. Petersburg, Florida, *Urban Affairs Review*, 1996

<sup>159</sup> Stone C.N. et Sanders H.T., (eds) *The politics of urban development*, Lawrence, University Press of Kansas, 1987.

<sup>160</sup> Savitch, H.V., Thomas, J.C., (eds), *Big city politics in transition*, CA, Newbury Park: Sage, 1992. (1987). Sanders et Thomas (1992).

<sup>161</sup> Elkin, *op. cit.* (1987).

<sup>162</sup> Senders, H., The politics of development in middle-sized cities: Getting from New Haven to Kalamazoo, In: *The politics of urban development*, /ed. par C. STONE, H. SANDERS, Lawrence: University Press of Kansas, 1987

<sup>163</sup> Schneider M. et Teske P., The progrowth entrepreneur in Local Government, *Urban Affairs Quarterly*, 1993, 29, 2.

<sup>164</sup> D'après certaines études de Schneider M, City limits and the growth of suburban retail trade 1982-1987, *Urban Affairs Quarterly*, 1992, 4.

<sup>165</sup> Voir le cas de Detroit, étudié par Orr M. E. et Stocker G., Urban regimes and leadership in Detroit, *Urban Affairs Quarterly* 1994, 30, 1.

<sup>166</sup> Clavel P., *The progressive city*, New Brunswick, NJ: Rutgers University press, 1986.

*regimes*. Dans la perspective de Rigos et Paulson,<sup>167</sup> il est nécessaire, pour dissiper ce type de confusion, de situer l'analyse théorique dans une temporalité plus vaste ; en effet, les comportements des acteurs évoluent et les études de cas doivent en tenir compte. En étudiant le cas de St. Petersburg en Floride, les auteurs observent différentes étapes dans la vie du régime urbain ; dans chacune d'entre elles, le rôle du maire et des coalitions s'est modifié et la logique dans la confection de politiques a changé ; cette évolution n'a pu être observée que parce que la période étudiée était suffisamment vaste ; l'impression aurait été tout autre si on s'était limité à une vision qui n'aurait pas tenu compte de ce facteur temporel. Ces auteurs font remarquer le faible développement d'études sur les failles dans la politique publique et sur le changement de régime urbain, aspect qui n'est compréhensible qu'à travers des études couvrant une période d'analyse plus vaste.

Une partie importante du corpus est composé d'études qui mettent en relief une tendance au renforcement des organisations citoyennes pour le développement (*community development corporations*). Des auteurs comme Clavel, Pitt et Yin<sup>168</sup> soulignent l'option, de plus en plus présente selon leurs études, d'un modèle alternatif fondé sur l'intense participation de groupements citoyens organisés et ayant l'intention nette d'influer sur le développement urbain. Cette nouvelle réalité s'imposerait peu à peu, supplantant le modèle vertical traditionnel, centralisé et orienté vers la croissance qui semble être en déclin. Ce type d'études, qui laissent transparaître l'influence de travaux antérieurs comme ceux de Piven et Cloward<sup>169</sup> ou encore ceux de Marris et Rein,<sup>170</sup> auteurs qui sont tous des précurseurs de mouvements communautaires aux États-Unis, partent de l'idée selon laquelle les groupes sociaux les moins favorisés doivent se protéger de la cooptation par le biais de l'organisation communautaire – et pour ces auteurs c'est une évidence que les choses se passent effectivement ainsi – et ce afin de pouvoir prendre part réellement aux décisions portant sur le développement urbain. Dans ce même ordre d'idées, par

---

<sup>167</sup> Rigos et Paulson, *op. cit.*

<sup>168</sup> Clavel P., Pitt J. et Yin J., The community option in urban policy, *Urban Affairs Review*, 1997.

<sup>169</sup> Piven F.F. et Cloward R.A., *Regulating the poor: the functions of public welfare*, New York: Pantheon, 1971.

<sup>170</sup> Marris, P. et Rein, M., *Dilemmas of social reform: Poverty and community action in the United States*, London: Routledge & Kegan Paul, 1967.

exemple, une étude de Goetz,<sup>171</sup> dont une partie consiste en un sondage dans cent quarante villes américaines, nous permet d'observer la présence émergente et déterminante d'organisations communautaires dans la politique du logement. Clavel et ses collègues<sup>172</sup> observent que 40% de ce type d'organisations que l'on trouve aujourd'hui aux États-Unis n'existaient pas il y a à peine une décennie. Mais, en plus de la quantité, ces auteurs expliquent la présence de plus en plus importante de ce type d'organisations communautaires par une professionnalisation croissante de celles-ci, sans compter que quelques-unes d'entre elles commencent à s'affirmer non seulement au niveau local, mais aussi au niveau régional et même national.

Pour sa part, Ducharme<sup>173</sup> constate que les administrations municipales ont même dû se réorganiser en fonction de cette présence de plus en plus grande d'organisations citoyennes, qui souvent sont intégrées à la dynamique de la planification urbaine.<sup>174</sup> Quant à Lowery,<sup>175</sup> il porte la réflexion encore plus loin en affirmant que cette tendance pourrait faciliter la résolution des problèmes de développement urbain contemporain. Des études réalisées en Grande-Bretagne montrent également certaines tendances à la transition du modèle patronal qui a prédominé dans les années quatre-vingt vers un modèle tourné davantage vers les thèmes sociaux et environnementaux. Haughton et While,<sup>176</sup> en se penchant sur des programmes de régénération urbaine, observent le poids considérable d'organisations communautaires dans les décisions portant sur ce type de projets. On va même jusqu'à proposer comme solution de rechange un modèle de leadership communautaire de plus en plus présent qui éclipserait le modèle patronal de la décennie précédente.

---

<sup>171</sup> Goetz E.G., *Shelter burden: local politics and progressive housing policy*. Philadelphia: Temple University Press 1993.

<sup>172</sup> Clavel P., Pitt J. et Yin J., *op. cit.* (1997).

<sup>173</sup> Ducharme D., *Planned manufacturing districts: How a community initiative became city policy*, In: *Harold Washington and the neighborhoods*, 1 ed. par P. Clavel, W. Wiewel, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1991.

<sup>174</sup> À ce sujet, voir aussi l'étude d'Iglitzin L., *The Seattle commons: a case study in the politics and planning an urban village*, *Policy Studies Journal*, 1995, 23, 4.

<sup>175</sup> Lowery D., *Lesson drawing in public policy*, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 1995, 5.

<sup>176</sup> Haughton G. et While A., *From corporate city to citizens city?: Urban leadership after local entrepreneurialism in the United Kingdom*, *Urban Affairs Review*, 1999.

Sans doute l'un des efforts les plus systématiques visant à intégrer les diverses perspectives d'analyse sur l'action publique urbaine a-t-il trait aux études particulièrement intéressantes de Clark,<sup>177</sup> un auteur qui, avec d'autres, a réalisé durant plus de quinze ans diverses études dans le cadre du « Projet Austérité Fiscale et Innovation Urbaine » (FAUI).<sup>178</sup> Parmi les conclusions les plus importantes auxquelles ces travaux ont permis d'arriver, il convient d'en mentionner trois. À partir des décennies de 1970 et 1980, dans les villes, une conjoncture d'austérité fiscale apparaît ; ce contexte donne lieu à de l'incertitude dans l'action publique locale et conduit très souvent à l'innovation par le biais de la privatisation de certains services, le maniement de nouvelles sources de financement, la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion, pour ne citer que quelques stratégies. D'autre part, comme résultat de cette conjoncture, on voit apparaître ce que les auteurs appellent une « nouvelle culture politique » qui se caractérise par un effacement du modèle centré sur la croissance au profit d'un autre se caractérisant par la recherche d'une meilleure qualité de vie urbaine (« aménités »), modèle qui est davantage encouragé par les citoyens que par les groupes organisés traditionnels. Cette nouvelle culture politique a orienté les gouvernements locaux vers un « nouveau populisme fiscal » dont la principale caractéristique consiste en une volonté de maintenir une vision conservatrice en termes fiscaux, c'est-à-dire d'augmenter la pression fiscale au niveau de la population tout en conservant une tendance progressiste dans le domaine social, les deux politiques étant animées par un désir de légitimation dans l'espace local. En dernier lieu, on observe, d'après ces études, un rôle croissant de la population et l'apparition de nouveaux leaderships qui ont une incidence de plus en plus grande sur l'action publique urbaine et modifient les règles du jeu traditionnelles. Il s'agit d'un projet ambitieux mais qui donne des résultats intéressants ; de plus, même en

---

<sup>177</sup> La bibliographie de cet auteur est considérable, nous renverrons donc seulement à quelques-uns de ses travaux qui nous apparaissent comme étant les plus représentatifs : Cf. Clark T.N. et Ferguson L.C., *City money: political processes, fiscal strain, and retrenchment*, New York: Columbia University Press, 1983; Clark T.N., Hoffman-Martinot V., Nevers J-Y., Becquert-Leclercq J., *L'innovation municipale à l'épreuve de l'austérité budgétaire*, Bourdeaux, France: Report to the Plan Urbain from CERVEL, IEP de Bordeaux, 1988; Clark T.N., *Local democracy and innovation in Eastern Europe, Government and Policy*, 1993, 11; et Clark T.N., *Urban Innovation*, London: Sage, 1994 et Clark T.N.: *The international mayor: Cross-national result from sample surveys of mayors conducted as part of the fiscal austerity and urban innovation project*, version 2, 1994.

<sup>178</sup> Selon l'auteur, 7000 villes dans 35 pays différents ont été étudiées et plus de 20 livres et 200 articles ont été produits dans le cadre de ce projet.

admettant des variantes d'un pays à l'autre, les conclusions de ce projet selon ses promoteurs caractériseraient largement la scène internationale.

Pour finir, il convient de mentionner de manière succincte un ensemble d'études récentes qui ont été développées dernièrement dans le contexte français. D'une part, on trouve les travaux de Lorrain<sup>179</sup> qui montrent le changement qui a eu lieu dans les villes de France, surtout à partir de la décennie de 1980 et souligne parmi ces changements la participation croissante de grands groupes privés dans la production d'infrastructure et de services urbains ; en fait cet auteur a défini le modèle « ensemblier urbain français » comme un modèle particulier. D'autre part, différentes présentations sur la complexification croissante de l'action publique urbaine apparaissent clairement dans des études comme celles de Borraz<sup>180</sup> portant sur le rôle grandissant des adjoints au maire dans la ville de Besançon ; comme celle de Dubois<sup>181</sup> sur les communautés de politiques dans les grands projets urbains comme ceux de Montpellier et d'Aix-en-Provence ; ou encore celles de Négrier<sup>182</sup> sur Montpellier et celles de LeGalès et Vion<sup>183</sup> sur Rennes, selon l'approche de la politique culturelle dans les villes ; ou celles de Novarina<sup>184</sup> sur la présence de plus en plus grande d'acteurs privés à Grenoble, pour ne citer que quelques-unes des études de cas. Les travaux de Gaudin<sup>185</sup> et ceux de Marcou, Rangeon et Thiebault,<sup>186</sup> sur le rôle des contrats et des conventions comme mécanismes de négociation dans l'action publique française, ont été tout aussi importants.

<sup>179</sup> Voir Lorrain D., La montée en puissance des villes, *Économie et Humanisme*, 1989, 305; Lorrain D., Après de la décentralisation, l'action publique flexible, *Sociologie du Travail*, 1993, 3; et Lorrain D., La grande entreprise urbaine et l'action publique, *Sociologie du Travail*, 1995, 2.

<sup>180</sup> Borraz O., Politique, société et administration: les adjoints au maire à Besançon, *Sociologie du Travail*, 1995, 2.

<sup>181</sup> Dubois J., Communautés de politiques publiques et projets urbains. Etude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines, Paris: Editions L'Harmattan, 1997.

<sup>182</sup> Négrier E., Montpellier: international competition and community access, In: *Cultural policy and urban regeneration. The west european experience* / ed. par F. Bianchini et M. Parkinson, Manchester: Manchester University Press, 1993.

<sup>183</sup> Vion A., Le Galès P., Politique culturelle et gouvernance urbaine: l'exemple de Rennes, *Politiques et Management Public*, 1998, 16, 1.

<sup>184</sup> Novarina G., De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble, 1960-1990, Paris: CIVIL, 1993.

<sup>185</sup> Gaudin J.P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris: PUF, 1993; et Gaudin J.P., *op. cit.* (1995)

En Amérique latine, comme nous l'avons mentionné précédemment, on retrouve très peu d'études appliquées portant sur l'action publique dans les villes. Au Mexique par exemple, les approches historiques, politique ou juridiques traditionnelles – qui partent toutes de perspectives tournées davantage vers la description que sur l'analyse – avait occupé une position prédominante dans le mince ensemble d'études sur des villes. Récemment, certains travaux ont toutefois fourni une vision renouvelée de l'action publique locale, à cet égard nous nous rapportons par exemple aux travaux de Ziccardi<sup>187</sup> sur la gouvernabilité dans divers espaces urbains ; de même, Cabrero<sup>188</sup> a étudié des expériences innovatrices de gestion publique dans certaines villes ; pour sa part, Merino<sup>189</sup> s'est penché sur les expériences de démocratisation des espaces locaux et Guillén<sup>190</sup> s'est intéressé aux expériences de modernisation dans des villes frontalières. À partir de ce « décollage » d'études appliquées, les travaux sur différentes villes du pays ont continué à se multiplier. Il ne s'agit malheureusement pas encore d'un ensemble suffisant qui permettrait d'aller de l'avant dans la compréhension du problème, d'autant moins que de telles études sont peu rigoureuses quant à la méthode de travail qui les sous-tend, ce qui rend difficile l'accumulation judicieuse de connaissances. Cette recherche vise, en partie, comme nous l'expliquerons dans le chapitre suivant, à construire une méthode de travail propre à l'étude de villes mexicaines.

### 1.3.5 Gestion stratégique de villes : un modèle de pilotage à construire ?

Certaines études nous fournissent des éléments dignes d'intérêts pour la réflexion portant sur la gestion stratégique dans le domaine de l'action publique urbaine, même s'il faut reconnaître que le traitement de ce thème demeure encore aride.

---

<sup>186</sup> Godard F., *Le gouvernement des villes. Territoire e pouvoir*, Paris: Descartes & Cie, 1997.

<sup>187</sup> Ziccardi A., *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: IIS-UNAM-M.A. Porrúa, 1995.

<sup>188</sup> Cabrero E., *La nueva gestion municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México: CIDE - M.A.Porrúa, 1995.

<sup>189</sup> Merino M., *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México: El Colegio de México, 1994.

<sup>190</sup> Guillén T., *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México: El Colegio de la Frontera Norte - M.A. Porrúa, 1996.

L'argumentation de Ben-Elia<sup>191</sup> vise à démontrer que c'est le contexte d'incertitude et de changement dans lequel se développent les villes sur la scène contemporaine qui explique le surgissement de la gestion stratégique comme mécanisme de pilotage de l'action publique urbaine. Plus spécifiquement, les arguments de Clark<sup>192</sup> mentionnés précédemment par rapport au contexte d'austérité fiscale, ceux de Thoenig<sup>193</sup> par rapport à l'incertitude grandissante face à l'horizontalisation de la gestion locale, ceux de Stewart et Stoker sur la participation citoyenne croissante et ceux de Bouinot,<sup>194</sup> de Judd et Parkinson<sup>195</sup> sur les effets de la compétition globale dans les villes, constituent l'ensemble de forces qui ouvrirait l'espace à une vision nécessaire de gestion stratégique dans la conduite de l'action urbaine. Dans une enquête réalisée dans des villes de différents pays européens, par exemple, Bouinot et Bermils,<sup>196</sup> tout comme Borja et Castells,<sup>197</sup> font remarquer qu'il existe un sentiment net de compétition avec d'autres villes et, partant, un besoin d'alliances entre elles pour se protéger du processus obligé d'internationalisation. Il s'agit d'une situation où, simultanément, les gouvernements locaux devraient améliorer l'efficacité de leurs processus internes et ceux liés aux services, l'efficacité de leurs actions dans le développement urbain, renforcer la légitimité de leurs processus de décision et de représentation pour jouer un rôle dans l'action publique et, de même, ils devraient renforcer l'attraction de la ville comme pôle économique ayant la capacité d'engendrer des opportunités. Le fait d'évoluer dans un contexte de ce type nous rapproche irrémédiablement de la notion de gestion stratégique, étant donné qu'il s'agit d'un contexte qui impose des changements, mais face auquel les acteurs locaux devraient développer une capacité proactive, évitant le déterminisme et entreprenant des actions pour modifier un tel contexte et contribuer à son dynamisme. Voilà en quoi consiste l'utilisation de la

<sup>191</sup> Ben-Elia N., Organizational reorientation and learning in Israeli local government: the role of market - type mechanisms, In: *Strategic changes and organizational reorientations in local government. A cross-national perspective* / ed. par N. Ben-Elia, Great Britain: Macmillan, 1996.

<sup>192</sup> Clark, *op. cit.* (1996).

<sup>193</sup> Thoenig, *op. cit.* (1995).

<sup>194</sup> Bouinot J., Analyse financière - Fondements et méthodes générales, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Paris: Éditions Techniques, 1994, fascicule 2020.

<sup>195</sup> Judd D. et Parkinson M., *op. cit.* (1990).

<sup>196</sup> Bouinot J. et Bermils B., *La gestion stratégique des villes. Entre compétition & coopération*, Paris, Armand Colin Éditeur, 1995.

<sup>197</sup> Borja J. et Castells M., *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: United Nations for Humans Settlements (Habitat), 1997.

gestion stratégique comme outil dans la construction et la conduite d'un « moteur endogène ».

Le « projet de ville », c'est-à-dire, « la formulation d'une ambition globale ainsi exprimée par les divers acteurs urbains sur l'avenir souhaité<sup>198</sup> » devient selon Bouinot et Bermils l'instrument à travers lequel est exprimée cette vision stratégique.<sup>199</sup> En passant en revue un ensemble de projets de ce type dans différentes villes (parfois nommés « plans stratégiques »), les auteurs relèvent trois traits communs : il est systématiquement fait référence à une *dimension économique*, c'est-à-dire au contexte global changeant dans lequel la ville se trouve immergée, ainsi qu'au tissu économique local et aux acteurs locaux de développement. Il est également fait référence à une *dimension spatiale*, c'est-à-dire à la structuration de l'espace urbain et même non seulement de la ville mais de toute l'agglomération dans laquelle elle se situe. Finalement, il est fait référence à une *dimension sociale*, c'est-à-dire à la qualité de vie de l'ensemble des habitants de la ville et des intentions quant à l'équité et à la solidarité. Dans cette comparaison de projets de villes, les auteurs observent également une référence constante dans le discours à la capacité d'autodétermination du développement (capacité endogène), par le biais de structures de gestion souples incluant une participation variée d'acteurs et une intentionnalité quant à la décision de participer à des réseaux de transfert du savoir-faire.<sup>200</sup>

Il est évident qu'au cours des dernières années cette culture de gouvernement locale a favorisé le transfert des concepts de la gestion stratégique vers le domaine des villes. Divers modèles d'analyse financier et de mélanges public-privé,<sup>201</sup> de

<sup>198</sup> Bouinot et Bermils, *op. cit.* (1995).

<sup>199</sup> Pour le cabinet d'Arthur Andersen « La planification stratégique est un processus pour gérer le changement et pour découvrir les voies d'avenir les plus prometteuses pour les villes et les collectivités locales. Ce processus consiste à mettre à jour les forces, les faiblesses, les menaces et les opportunités des villes et des collectivités ». Cité par Padioleau J-G., *L'action publique urbaine moderniste, Politiques et Management Public*, 1991, 9, 3.

<sup>200</sup> Les auteurs se rapportent par exemple au Conseil des Communes et Régions d'Europe, au Centre ibéro-américain de développement stratégique urbain (CIDEU) et à l'Association Métropolis. Cf. Bouinot et Bermils, *op. cit.* (1995).

<sup>201</sup> Voir à ce sujet par exemple Benko G. et Lipiez A., Sous la direction de, *Les régions qui gagnent, districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992; et Lorrain D. et Stoker G., *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris: La Découverte, 1995 Collection "Recherches".

*benchmarking*,<sup>202</sup> de marketing urbain,<sup>203</sup> d'orientation du client-usager,<sup>204</sup> de segmentation ou encore d'alliances et de partenariat,<sup>205</sup> sont apparus. L'importance par exemple des stratégies de marketing est croissante,<sup>206</sup> quelques-unes d'entre elles cherchent à inciter des entreprises externes à s'implanter dans la ville ; d'autres visent divers acteurs financiers dans le but d'attirer l'investissement immobilier ; d'autres cherchent à engager des entreprises locales dans le projet de la ville ; d'autres encore s'adressent aux habitants, que l'on souhaite voir adhérer au projet ; et finalement certaines s'adressent au personnel de l'administration locale en tant que l'on cherche à faire en sorte que celui-ci s'identifie au projet. Un concept de « positionnement de la ville » est même développé ; son but d'après Bouinot et Bermils est de « mettre en valeur par ses caractéristiques ou attributs les plus différenciateurs par rapport aux villes concurrentes, et cela vis-à-vis des entreprises que l'on souhaite attirer et pour lesquelles ces éléments de différenciation constituent des facteurs décisifs pour leurs choix de localisation<sup>207</sup> ». De même, la ville en question en vient souvent à posséder une image de marque institutionnelle.

Cependant, cette perspective a donné lieu à des critiques intéressantes. Padioleau<sup>208</sup> met en garde contre une vision instrumentale et patronale de la ville qui consiste en une métaphore de l'entreprise. En affirmant que la ville moderne « se veut active et efficace », que le maire « s'apparente à un patron », que la ville développe une « image de marque », qu'elle offre des « produits » et se « positionne » sur des marchés et que « La ville stratège revendique d'être « agréable à vivre »,

<sup>202</sup> Ammons, D.N., *Municipal benchmarks. Assessing local performance and establishing community standards*, London: Sage, 1996.

<sup>203</sup> Voir par exemple : Bouinot et Bermils *op. cit.* (1995), Chevallier J.-P., *Le relais projet de service public pour l'entreprise Mairie*, In: *Projet de ville et projets d'entreprise* / ed. par J. Bouinot et B. Bermils, Paris: L.G.D.J., 1994; ou encore les Actes de la conférence internationale tenue à Turin les 18-20 juin 1992, *Marketing urbano in Europe - urban marketing in Europe*, Turin: Éditions Torino Incontra, 1992.

<sup>204</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 1998. *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política para el desarrollo*, México.

<sup>205</sup> Bouinot et Bermils font référence à l'identification qui a lieu par exemple entre les entreprises et la ville puisque l'image de celle-ci aura un effet direct sur l'image des entreprises. Cf. Bouinot et Bermils *op. cit.* (1995).

<sup>206</sup> Thoenig par exemple observe une expansion qui augmente de 1 à 10% du budget des villes pour le secteur des communications. Ce processus a lieu sur une période de moins de dix ans. Cf. Thoenig *op. cit.* (1995).

<sup>207</sup> Bouinot et Bermils, *op. cit.* (1995).

<sup>208</sup> *Ibid.* (1995).

« intelligente », « culturelle »...<sup>209</sup> » on pêche selon cet auteur par une vision utilitariste, opportuniste et individualiste de la ville, et ce faisant, on perd de vue l'essence de la ville qui se veut une institution collective. D'après Padioleau, dans des pays comme la France, ce modèle a produit plus d'effets pervers qu'ailleurs comme par exemple aux États-Unis où l'empirisme américain a entraîné une dynamique de solution à des problèmes concrets par le biais de consensus opérants et ponctuels. En France, au contraire, tout se passe comme si l'on avait prétendu, à travers le discours de la vision stratégique de la ville, proposer un intérêt commun et général déjà donné plutôt qu'à construire, c'est pourquoi la concentration du pouvoir entre les mains du maire est une chose presque naturelle. En ce sens, Thoenig<sup>210</sup> observe, à partir d'une enquête menée auprès de maires de villes françaises, que ceux-ci continuent de détenir la capacité d'intégration des affaires publiques, il est un point de médiation et de « transcodage », il définit l'agenda systémique au niveau local et il contrôle les services et les relations avec des acteurs externes. Il s'agit alors d'un contexte de centralisation personnalisée avec une apparence de gestion stratégique ?

L'une des études qui, dans notre perspective, apporte la plus grande clarté quant à l'usage de la gestion stratégique comme réponse à l'innovation et à la modernisation dans les gouvernements locaux, est celle de Naschold et Daley.<sup>211</sup> Ces deux auteurs réalisent une analyse et une observation des processus de modernisation dans deux ensembles de villes sur une période de six ans.<sup>212</sup> L'analyse a porté sur la modernisation de la gestion interne, sur l'adoption de réformes s'inspirant du marché et sur les processus de démocratisation du gouvernement local. Les auteurs voient dans plus de la moitié des villes étudiées des signes clairs de stagnation des processus de modernisation, c'est-à-dire des discontinuités, des reculs et une désintégration du processus initial (*de-modernization process*). De même, ils ont constaté que ce sont les

<sup>209</sup> Padioleau *op. cit.* (1991).

<sup>210</sup> Thoenig, *op. cit.* (1995).

<sup>211</sup> Naschold F. et Daley G., Learning from the pioneers: modernizing local government, *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1, ; Naschold F., Daley G., The strategic management challenge: modernizing local government, *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1 ; et aussi Naschold F., Daley G., The interface management frontier: modernizing local government, *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1.

<sup>212</sup> Un ensemble de six et un autre de douze villes. Il s'agit de villes dont les processus d'innovation ont connu en principe du succès étant donné qu'ils ont reçus divers prix d'innovation. Parmi les villes

orientations de management qui reviennent le plus souvent, lesquelles ont donné lieu par après à un processus de *neobureaucratism*, c'est-à-dire la rigidisation des nouvelles méthodes adoptées, dont celles qui s'inspirent de la gestion stratégique. Selon les auteurs, ce qui explique une telle situation, c'est l'absence d'un leadership combiné d'administrateurs et de politiciens locaux, ce qui a été caractéristique des villes où le processus a avancé tout au long de la période. Dans ces villes, une coévolution, pour ainsi dire, de la modernisation administrative et politique a eu lieu. L'absence de coalition entre les groupes d'intérêt non-gouvernementaux préoccupés par la réforme a constitué un autre facteur qui pourrait expliquer l'échec, d'après cette étude, car dans les cas où cette coalition a existé, il n'y a pas eu d'échec. Particulièrement en ce qui a trait à l'adoption de la gestion stratégique comme instrument de pilotage de la modernisation, les auteurs remarquent que seulement dans deux villes la gestion stratégique est effectivement passée du discours administratif interne à une pratique quotidienne plus vaste et plurielle, et c'est dans ces deux villes que le mûrissement des processus de changement a été le plus grand et que la capacité d'autodétermination du processus (capacité endogène) s'est consolidée de la meilleure façon. Naschold et Daley concluent de leur étude que la gestion stratégique est non seulement une composante importante dans la modernisation interne et dans les nouveaux mélanges public-privé dans les villes, mais aussi, fondamentalement, un outil idéal pour harmoniser et mettre en relation la modernisation administrative, la démocratisation politique et l'interaction avec la société civile. Ce type d'orientation permet de faire de la gestion stratégique un lien assurant la continuité entre les solutions du *New Public Management* et celles qui ont à voir avec une *New Public Governance*.

Le thème de la gestion stratégique, s'il est à peine présent dans le corpus de textes de recherche, est très présent par contre dans le corpus de manuels pour la gestion des villes, particulièrement en Amérique latine, à partir du CIDEU (Centre ibéro-américain de développement stratégique urbain) ou de réseaux comme

---

étudiées, nous en trouvons quelques-unes de Nouvelle-Zélande, des États-Unis, de Hollande, d'Allemagne, de Grande-Bretagne, de Suède, de Suisse, du Danemark, de Finlande et du Japon.

Métropolis ou encore à partir de diverses publications de la Banque Mondiale.<sup>213</sup> La nouvelle culture de gouvernement dans les villes se nourrit de ces postulats dans une bonne partie d'Amérique latine, même si malheureusement elle ne se traduit pas toujours en un apprentissage intégral qui puisse aider à la transformation de l'action publique urbaine, mais souvent, au contraire, en un simple discours technocratique. Il est toutefois hors de doute que la gestion stratégique peut effectivement se transformer en un outil capital pour le pilotage de l'action publique dans les villes. Dans le chapitre suivant, nous récupérerons quelques éléments de la présente discussion en les mettant en rapport spécifiquement avec le cadre méthodologique qui sera adopté pour cette recherche.

#### 1.4 Premier bilan théorique

Comme nous avons pu le constater tout au long de ce chapitre, les concepts, les cadres théoriques, les outils et les perspectives d'analyse de l'action publique sont nombreux et variés. Nous avons dit au début du chapitre que la tâche allait être ardue et hardie ; on observe en effet certaines dissonances entre certaines catégories d'analyse et il nous a fallu en plus simplifier à l'excès certaines problématiques pour des raisons d'espace. Nous espérons que les dissonances ne seront pas irréconciliables sur notre terrain d'étude et que les simplifications n'auront pas déformé le sens original des concepts proposés par les auteurs cités. Nous avons cherché à présenter les ingrédients, en montrer la richesse et les limites pour justifier leur inclusion dans ce travail. Nous avons suffisamment répété dans chaque sous-chapitre qu'aucune des perspectives d'analyse présentées ne saurait, à elle seule, rendre compte de la réalité de l'action publique urbaine, ce qui justifie la hardiesse du « bricolage » qui sera mis en oeuvre dans le chapitre suivant.

Le trajet que nous avons proposé dans ce chapitre est parti d'une vision générale et vaste au niveau conceptuel pour aller vers une vision mieux délimitée et se référant

---

<sup>213</sup> À ce sujet, voir les travaux de Campbell T., *Innovation and risk taking. The engine of reform in local government in Latinamerica and the Caribbean*, Washington, D.C.: World Bank , Discussion Paper num, 357, 1996; et de Tendler, J., *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins University Press, 1997.

à un espace social concret de l'action publique situé dans une sphère locale, particulièrement dans des municipalités de type urbain et dans des villes. Jusqu'à présent, nous pourrions regrouper les concepts de manière synthétique comme suit :

1. *La perspective d'étude partant de l'action publique nous permet d'intégrer deux composantes fondamentales de l'action collective qui ne sont pas toujours faciles à inclure : celui de l'action gouvernementale et celui de l'action des groupes sociaux.* Nous pourrions difficilement comprendre le succès ou l'échec de l'action gouvernementale si nous l'analysions de manière isolée ; de la même façon, il est difficile d'analyser l'impact de l'action citoyenne et celle des groupes sociaux en ignorant la dynamique gouvernementale. Les études dont la perspective ne tient compte que des agendas de gouvernement ou n'embrasse que les groupes sociaux, offrent des observations partielles d'un phénomène plus complexe qui, à l'heure actuelle, semblent s'expliquer davantage par l'interaction de ces processus que par un comportement isolé. Comme il a déjà été dit, le point de vue de l'action publique permet de construire un continuum analytique entre les acteurs au niveau de l'état et ceux de la société civile.
2. *Le modèle d'analyse de politiques publiques et celui de la théorie de la gouvernance se constituent en itinéraires d'études idéaux pour comprendre l'action publique.* Le bagage conceptuel et méthodologique de l'étude des politiques publiques, le concept de réseaux, celui d'apprentissage des politiques, il s'agit là d'autant d'éléments qui permettent une observation de l'action publique organisée. Quant aux propositions de la théorie de la gouvernance, elles rendent possible une interprétation de l'action publique harmonieuse et dont l'évolution s'avère stable.
3. *La théorie de l'organisation et le nouvel institutionnalisme sociologique présentent des éléments fondamentaux pour comprendre l'évolution de l'action publique.* Étant donné que l'un des défis de l'étude de l'action publique est dû à l'impossibilité d'observer cette action dans des conditions statiques, les concepts de changement organisationnel et de changement institutionnel sont d'une précieuse utilité pour interpréter l'évolution des processus, des structures et des acteurs.

4. *L'étude de l'action publique dans l'espace local permet de comprendre les défis du développement.* Cette perspective d'analyse au niveau local nous aide à comprendre d'une manière plus riche le développement local, car selon que celui-ci dépend d'une action publique construite de manière endogène ou imposée de manière exogène, les caractéristiques du développement peuvent varier. Le concept de capital social, celui d'aptitude au patronat à l'échelle locale, ainsi que ceux de culture civique et de confiance seront hautement utiles dans cette dimension de l'étude.
5. *À des fins de compréhension de l'action publique urbaine, diverses interprétations ont surgi.* La littérature à ce sujet insiste sur des concepts comme celui de « coalitions pour la croissance » ou de « régime urbain » comme autant d'interprétations du développement dans les villes. Les deux courants de pensée peuvent s'avérer utiles pour l'étude de localités urbaines en Amérique latine, bien qu'ils ne constituent pas les seules voies d'interprétation.
6. *Il existe actuellement un vaste corpus d'études empiriques peu liées entre elles quant aux grandes lignes de leurs conclusions.* On ne retrouve pas toujours une ligne dominante d'interprétation dans des études sur l'action publique urbaine, quelques-unes de ces études soulignent toutefois un changement récent quant à l'influence d'organismes sociaux et citoyens dans la construction de l'action publique locale. La pluralité et la présence d'acteurs sociaux divers contribueraient donc ainsi à modifier le contexte dans lequel a lieu le développement urbain.
7. *La gestion stratégique de villes peut effectivement se transformer en un outil indispensable pour le développement urbain.* Si les postures par rapport à la gestion stratégique dans les villes ont adopté dans de nombreux cas une vision simpliste et utilitariste du développement urbain, il n'en reste pas moins que certaines études démontrent qu'une telle gestion peut devenir un précieux outil pour renforcer les liens entre le gouvernement, les citoyens et les groupes d'intérêts.

## **Chapitre 2**

### **ÉTUDIER L'ÉVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE : UNE MÉTHODOLOGIE MARQUÉE PAR « L'OPPORTUNISME PLANIFIÉ »**

L'exposé des concepts présenté dans le chapitre précédent donne déjà, par l'ordre d'apparition de ceux-ci et par leur disposition, une idée de notre vision et de notre méthode de travail concernant l'objet à étudier. On entre dans le thème qui nous intéresse par le cadre général de l'action publique vue comme un processus en mouvement et comme une création permanente, en recomposition et objet d'ajustements au cours du temps. À partir de cette idée, la stabilité, l'inertie et le changement sont envisagés comme des composants de l'analyse ; l'évolution, le rythme et l'orientation de l'action étant le centre de notre attention. Ainsi, les acteurs participants sont vus comme un groupe de sujets qui configurent l'action, qui établissent des régulations implicites ou explicites. À partir de cette vision, on introduit alors quelques précisions complémentaires qui permettent une plus grande désagrégation des composants. L'une d'elles a trait à l'espace social dans lequel se produit l'action publique observée, étant donné que cet espace peut présenter, pour des raisons historiques ou même liées à la conjoncture récente, une plus ou moins grande propension à la coopération entre acteurs ; cette condition ou simple propension de l'action collective locale va être déterminante dans sa capacité endogène de mobilisation, c'est-à-dire qu'elle donnera une qualité à l'action publique : une plus ou moins grande potentialité endogène.

Il faut alors introduire aussi certains instruments nécessaires à l'identification et au suivi de l'action. L'analyse de politiques publiques, par exemple, nous aide à comprendre des itinéraires spécifiques de parties de l'action publique, et à l'intérieur de ces itinéraires, les acteurs, étant liés à des actions concrètes, se présentent sous forme de coalitions, de réseaux ou simplement de pôles de confluence d'intérêts ; pour sa part, l'apprentissage des acteurs dans la dynamique de l'action reconfigure cette structure ou système de régulation à travers le temps. Certains de ces composants ont reçu une attention particulière dans l'analyse appliquée de l'action publique urbaine : par exemple, les coalitions peuvent avoir des intérêts à avancer ou à stopper la croissance économique ; les maires, les conseils municipaux, les coalitions ou les mouvements populaires peuvent avoir plus ou moins de poids dans la direction du

développement urbain ; en outre, le contexte d'austérité fiscale ou la nouvelle culture politique et managériale dans les villes vont souvent donner une impulsion à l'innovation et à la modernisation de la gestion urbaine. Tous ces composants sont des aspects de l'analyse concrète de ce qu'est l'action publique urbaine, laquelle s'étend au-delà de ces constatations ; mais notre méthode d'étude devra nous amener à nous aider d'elles pour avoir un canal d'intelligibilité de la réalité que l'on prétend comprendre.

Mais même si cette interprétation initiale est valide, il reste plusieurs défis à relever. Par exemple, comment passer d'un enchevêtrement de concepts et de catégories à leur articulation, c'est-à-dire à une méthode qui permette d'observer une réalité spécifique ? Réalité qui, il est vrai, se présentera invariablement comme diffuse, mobile et complexe ? Quelle interprétation donnera-t-on à ce qui aura été observé ? On tentera, dans ce chapitre, de répondre à ces questions. On présentera dans une première partie une vision générale du contexte spécifique dans lequel l'étude sera menée à bien, et les conditions et contraintes que cela impose à la méthode. Dans une seconde partie, on présentera les suppositions et hypothèses de travail qui nous serviront de référence dans l'interprétation de ce qui aura été observé ainsi que la méthode de recherche choisie plus en détail.

## **2.1 Les contextes latino-américain et mexicain : une action publique en pleine transformation**

### **2.1.1 Les paradoxes du développement en Amérique latine**

Comme point de départ, il est nécessaire de faire une présentation pour le moins succincte des caractéristiques du modèle de développement latino-américain. Le développement latino-américain s'est caractérisé, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, par son itinéraire accidenté et paradoxal. Les théories conventionnelles du développement<sup>214</sup> peuvent difficilement rendre compte de cette histoire, le processus s'étant caractérisé en partie par des avancées éphémères et des régressions systématiques dans le niveau

---

<sup>214</sup> À ce propos, voir par exemple Rostow W.W., *Les étapes de la croissance économique. Un manifeste non communiste*, Paris: Economica, 1990.

de bien-être<sup>215</sup> ; par la difficulté à intégrer dans un même projet de développement les actions qui visualisent l'essor de la croissance économique et celles qui s'orientent vers la consolidation d'un régime politique démocratique et de bien-être social<sup>216</sup> ; ainsi que par des crises récurrentes, l'instabilité et l'incertitude<sup>217</sup>, et surtout par une forte dose de dépendance vis-à-vis de l'extérieur<sup>218</sup>. Certaines études du développement latino-américain<sup>219</sup> coïncident nettement sur les diverses étapes qui caractérisent ce processus. Il est clair que chaque pays a son histoire propre, mais en généralisant, on peut observer au moins quatre étapes au cours de ce siècle : la première va des années 1920 aux années 1960. Durant quatre décennies, le développement a été orienté par une perspective nettement keynésienne qui dominait la scène internationale et selon laquelle l'État s'est fait le moteur fondamental de l'économie et a régulé et financé le développement selon un modèle de « substitution des importations » ; ce modèle était centré sur les nécessités internes et protégé de l'extérieur dans l'idée de consolider le développement. L'exportation agricole a été présente dans les premières années de cette période, mais l'échange avec l'extérieur tendait, politique des États, à être le plus réduit possible. On le voit plus clairement à partir des années 1940, décennie au cours de laquelle l'industrialisation commence à apparaître dans la plupart des pays d'Amérique latine, et durant laquelle un modèle clairement « développementiste » et « stato-centrique » se consolide. Il convient de mentionner que c'est au cours de cette période que naissent les régimes nationaux-populaires qui ont caractérisé la plupart des pays de la région et qui ont donné lieu au fameux populisme latino-américain<sup>220</sup>.

<sup>215</sup> Couffignal G., *Amerique Latine: Tournant de siècle*, Les Dossiers de l'Etat du Monde, Paris: La Découverte, 1997; et Hermet G., *Culture et développement*, Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000

<sup>216</sup> Franck G., *Capitalism and under-development in Latin America*, New York: Monthly Review Press, 1967; Couffignal G., *op. cit.*

<sup>217</sup> Touraine A., *Amérique Latine: la sortie de la transition libérale*, Revue Trimestrielle *Problèmes d'Amérique Latine*, 1997, 25; Couffignal G., *op. cit.* et Theysset E., *L'Amérique Latine à l'aube du XXIe. Siècle*, Economica: Paris, 1999.

<sup>218</sup> Touraine A., *Les sociétés dépendantes. Essai sur l'Amérique latine*, Paris-Gembloux, Duculot, 1976.

<sup>219</sup> Voir, entre autres travaux, ceux de Hirschman A.O., *A bias for hope. Essays on development and Latin America*, New Haven: Yale University Press, 1971; Touraine A., *Amérique Latine: la sortie de la transition libérale*, Revue Trimestrielle *Problèmes d'Amérique Latine* et *Les sociétés dépendantes. Essai sur l'Amérique latine*, *op. cit.*, Bodemer K., *The changing role of the state in Latin American development debate*, *Governance*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1999; Couffignal G., *op. cit.* et Hermet G., *op. cit.*

<sup>220</sup> Ce populisme se reflète très vigoureusement dans le péronisme des années 1940 en Argentine, dans la période de Getulio Vargas, au Brésil, dans les années 1930 et 1940, et au Mexique, dans la consolidation du régime corporatiste du PRI, avec Lázaro Cárdenas, également dans les années 1940.

Une seconde étape de développement, entre 1960 et 1980, s'est caractérisée par les crises récurrentes qui sont nées du début de la chute du modèle de substitution des importations. Comme le signale Bodemer<sup>221</sup>, les multiples crises ont concerné la chute de la croissance, un endettement grandissant, des processus inflationnistes en expansion, une faible productivité comme résultat du modèle orienté vers l'intérieur, ainsi que des crises sociales récurrentes. Il faut ajouter à ce scénario le découragement collectif lorsqu'on a observé que les résultats du modèle développementiste n'avaient pas été ceux escomptés. Celui des entrepreneurs, par exemple, qui devant l'incertitude et l'instabilité intensifient leur comportement de maximisation des bénéfices à court terme, ce qui ne fait qu'accentuer la situation. L'interprétation dominante que font les penseurs latino-américains de ce processus est présentée dans la dite « théorie de la dépendance »<sup>222</sup>, qui explique la crise comme un résultat de la dynamique propre du capitalisme mondial et par une dépendance économique structurelle des pays d'Amérique latine vis-à-vis des pays industrialisés ; dépendance dans laquelle interviendraient efficacement les organismes internationaux qui ont eu une présence fondamentale dans le développement de la région, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, surtout. Il faut signaler que dans ce scénario, la gouvernabilité était aussi en crise. Résultat, dans plusieurs pays du sud de l'Amérique latine, les régimes militaires se réinstallaient et dans les pays du nord, des mouvements de guérilla apparaissaient chaque fois plus souvent<sup>223</sup>. Les élans démocratiques sont retombés ou ont carrément disparu de la scène.

C'est dans les années 1980, une fois que le monde a oublié le modèle keynésien, que s'opère en Amérique latine, comme réponse aux crises précédentes, le « tournant néolibéral ». À partir du *Washington Consensus*, les organismes internationaux commencent à renégocier les dettes extérieures de pays de la région, en

---

Cf. Touraine G., *Les sociétés dépendantes. Essai sur l'Amérique latines*, op. cit., Couffignal G., op. cit. ou Hermet G., op. cit., entre autres.

<sup>221</sup> Bodemer K., op. cit.

<sup>222</sup> Voir à ce sujet Furtado C., *US Hegemony and the future of Latin America*, *The World Today*, 1966, 22; ou Cardoso H. et Falleto E., *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo XXI, 1978.

<sup>223</sup> Nous nous référons aux régimes militaires au Brésil, en Argentine, au Chili, en Uruguay et au Paraguay. Les mouvements de guérilla apparaissent au Mexique, en Colombie, au Pérou et dans pratiquement tous les pays d'Amérique centrale.

conditionnant ces processus à l'application de programmes de choc. L'ensemble des mesures a toujours été le même : privatisation d'entreprises publiques, réduction de déficits fiscaux, ouverture et libéralisation de l'économie, assouplissement du marché du travail et ajustement des taux de change à la réalité. Il s'agit d'un changement majeur. Comme l'explique Touraine<sup>224</sup>, le défi consiste à séparer le fonctionnement et l'orientation de l'économie de ce qu'est le système politique ; logiques que l'on avait jusqu'alors amalgamées et confondues, faisant de l'économie un bras de l'action du système politique sans s'arrêter aux conditions techniques ni aux règles de fonctionnement internationales. Les résultats techniques recherchés sont satisfaisants, le déficit fiscal commence à retomber, l'hyperinflation est stoppée dans la plupart des pays, l'orientation vers le marché extérieur, activée, on commence à capter des investissements étrangers, et si la dette extérieure continue à être un problème, du moins celui-ci cesse-t-il d'être critique.

Mais au-delà de la stabilité macroéconomique, certains effets pervers surgissent avec une grande intensité. Le chômage monte dans plusieurs pays, les inégalités sociales s'accroissent, la population qui vit dans des conditions d'extrême pauvreté s'étend sur le continent, la violence s'installe dans la vie quotidienne sous des formes multiples, la corruption s'emballe, les États s'affaiblissent et l'incertitude croissante engendre des situations d'ingouvernabilité. C'est à la suite de cela que l'on a appelé cette décennie la « décennie perdue ». Comme l'explique Hermet<sup>225</sup>, en dépit des grands sacrifices sociaux qui accompagnaient les mesures économiques adoptées, en Argentine et au Brésil, par exemple, le PIB par habitant a stagné durant plus de dix ans, cependant que le Mexique voyait même le sien se dégrader. De même, les indices d'extrême pauvreté étaient plus élevés en 1995 qu'en 1980 : au Mexique, ils passent de 34 % de la population en 1984 à 43 % en 1995. Une autre donnée qui intéresse particulièrement ce travail est l'extension des zones de pauvreté urbaine (bidonvilles), telles que les *favelas* au Brésil, les *ciudades perdidas* (« villes perdues ») ou celles de *paracaidistas* (« parachutés ») au Mexique, ou encore les *villas de miseria* (« quartiers de la misère ») en Argentine et au Chili. Ainsi naît le paradoxe de la modernisation

---

<sup>224</sup> Touraine G., *Amérique Latine: la sortie de la transition libérale*, Revue Trimestrielle *Problèmes d'Amérique Latine*, *op. cit.*

<sup>225</sup> Hermet G., *op. cit.*

économique : plus la croissance et la stabilité macroéconomiques s'accélèrent, plus le processus de dégradation sociale s'accroît. Parallèlement, la démocratie fait une apparition notable dans la région, les efforts pour revenir à des régimes civils dans le sud de l'Amérique latine rencontrent de grands obstacles, cependant qu'au nord, la croyance que les mouvements de guérilla ont disparu est remise en question par l'émergence de la guérilla au Chiapas, paradoxalement il est vrai, le jour de l'entrée en vigueur de l'Aléna<sup>226</sup>. Les paradoxes sont clairs : l'avenir de la modernisation économique globalisée s'accompagne des retards les plus élémentaires (propriété de la terre, droits des Indiens et incapacité d'intégration sociale)<sup>227</sup>, et en conséquence, la démocratisation s'accompagne, dans cette phase, d'ingouvernabilité. Tel est le grand problème du développement actuel : une croissance plus grande, mais aussi une plus grande dégradation du bien-être et de l'intégration sociale ; d'autre part plus de démocratie, mais aussi plus de problèmes de stabilité politique.

Face à ce scénario et devant la nécessité de résoudre la « crise produite par le modèle contre les crises », un mea-culpa des organismes internationaux s'est imposé à la fin des années 1990. Ce changement de perspective se produit de nouveau sous l'influence d'idées qui recueillent l'adhésion dans certains pays industrialisés, ici sur le rôle de l'État. L'approche du « *bringing the State back-in* »<sup>228</sup> a un impact important sur certains organismes internationaux : en 1997 et 1998, la Banque mondiale, par exemple, publie des documents<sup>229</sup> qui détendent sa position initiale orientée vers des recettes économiques infaillibles et le démantèlement de l'État latino-américain, pour s'étendre à une approche plus complète du développement et du rôle des divers acteurs. Autrement dit, il est devenu évident pour les organismes internationaux que si l'État était, dans les pays d'Amérique latine, populiste, autoritaire et peu efficace, il n'était pas le mal unique et peut-être pas le plus important. Au contraire, malgré tous les problèmes qu'il présentait, il jouait un rôle

<sup>226</sup> Accord de libre-échange nord-américain (États-Unis, Canada et Mexique), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

<sup>227</sup> On peut aussi mentionner d'autres mouvements sociaux, comme les *sem terra* (« sans-terre ») au Brésil, le *Barzón* (débiteurs des banques privées) au Mexique, sans parler de ceux de la Colombie et du Pérou.

<sup>228</sup> Qui reprend symboliquement le titre de l'œuvre d'Evans P., Rueschemeyer D., et Skocpol T., (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

<sup>229</sup> Voir World Bank, *The State in a changing world. World development report*, New York: World Bank and Oxford University Press, 1997.

amortisseur des inégalités sociales et un rôle intégrateur d'un projet social qui, bien que diffus, garantissait une certaine dose d'adhésion. Le discours de ces organismes change, et l'on parle maintenant d'une intervention pragmatique de l'État qui maintienne la rigueur dans les variables économiques, mais en agissant sur les effets sociaux de l'ajustement et en canalisant plus de ressources vers les politiques sociales, ce pour quoi l'on prévoit d'accorder des crédits internationaux. À cette fin, les recommandations sont orientées vers des processus de réforme qui professionnalisent et qui modernisent les structures de l'administration publique, et qui en outre soutiennent les initiatives de la société civile. Ces recommandations arrivent de fait à un moment où, comme on le verra plus loin, des scénarios d'intense participation des citoyens et d'innovation gouvernementale sont déjà en train de se produire par diverses voies, bien que de manière isolée.

L'histoire du développement latino-américain est donc le résultat d'un mélange compliqué, principalement d'erreurs internes systématiques, mais aussi de carences et de retards accumulés très importants, en plus des difficultés de l'intégration sociale, d'une forte dépendance économique vis-à-vis de l'extérieur, ainsi que de fréquents projets promus par les organismes internationaux d'ajustement et de changement d'orientation dans le développement. Au fond, ce qui s'est produit est très clairement un décalage de temporalités. L'écrivain mexicain Octavio Paz disait déjà dans son discours de réception du prix Nobel que l'Amérique latine, et le Mexique en particulier, vivait une époque qui ne lui correspondait pas, qu'elle vivait pour ainsi dire une « époque prêtée ». La temporalité des actions correspondait au monde occidental des pays industrialisés, jamais à la temporalité propre des pays latino-américains<sup>230</sup>. Dans le même sens, selon Revesz, ces deux « ordres de temporalité se conjuguent depuis la conquête : le temps mondial apparemment homogène et la temporalité propre de l'historicité de chacune des sociétés »<sup>231</sup>. Le défi a donc été, et est toujours, l'articulation permanente de ces deux dimensions de la temporalité.

<sup>230</sup> Paz dit en outre que cette ambiguïté de temporalités s'ajoute aux sentiments de doute, d'inquiétude et d'incertitude que le peuple métisse a construit dans son imaginaire depuis sa naissance, tout cela donnant à la culture métisse ce qu'il appelle une « condition déchirée ». Cf. Paz, O. *Le labyrinthe de la solitude* Paris, Éd. Gallimard, [1950] 1972.

<sup>231</sup> Revesz B., Rédefinition de l'Etat et gouvernabilité démocratique, *Cahiers des Amériques Latines*, 1997, 26.

Actuellement, cette tension connaît probablement l'un de ses moments les plus difficiles.

Résultat de ces ajustements récents, on observe une très grande fragilité des divers régimes latino-américains. Touraine<sup>232</sup> signale qu'il s'agit de processus d'ajustement économique qui peuvent facilement fragmenter l'unité nationale, et qu'il y a en outre de nouveaux acteurs en scène et de grosses difficultés à institutionnaliser l'action publique. Il s'agit d'un défi majeur non seulement au niveau local mais pour l'ensemble de la nation ; il s'agit de l'absence de cadre institutionnel un tant soit peu stable. Comme le signale O'Donnell<sup>233</sup>, on ne trouve pas d'institutions qui stabilisent l'addition des niveaux d'action et d'organisation des agents qui interagissent avec elles, et il y a une absence fréquente de règles de représentation. Cet auteur se réfère aux démocraties latino-américaines actuelles comme à des « démocraties déléгатives », c'est-à-dire qui délèguent en une personne, le président, un grand pouvoir de conduite, sans institutions qui fassent contrepoids ou qui aient un rôle de stabilisateur dans l'exercice du pouvoir. Nous sommes dans ce scénario face à un processus de décisions « frénétique », selon le qualificatif que lui donne O'Donnell, avec le recours fréquent au décret, ce qui étouffe les faibles ébauches d'institutionnalisation. Par ailleurs, les structures corporatives et les réseaux clientélistes anciens s'affaiblissent ou disparaissent carrément, mais il n'existe pas de structures de remplacement qui permettent la gouvernabilité. Il ne fait pas de doute que des régimes démocratiques se sont installés dans presque tous les pays latino-américains, mais il s'agit de démocraties « non institutionnalisées » ou, si l'on préfère, « non consolidées ». Le problème est complexe, étant donné que la construction émergente d'institutions est rendue difficile et que, comme le remarque Couffignal<sup>234</sup>, le problème n'est pas non plus un problème d'élaboration de règles : « en cela, la tradition latino-américaine est large, le problème serait plutôt de les faire respecter ». En outre, selon March et Olsen<sup>235</sup>, plutôt que comme un problème d'« ingénierie », la construction d'institutions doit être vue comme un problème de « jardinage ». C'est-à-

<sup>232</sup> Touraine G., *op. cit.*

<sup>233</sup> O'Donnell G., *Transitions, continuities and paradoxes*, In: *Issues in Democratic consolidation: The new south american democracies* / ed. par O'Donnell & Valenzuela, in Comparative Perspective University of Notre Dame Press, Indiana, 1992.

<sup>234</sup> Couffignal G., *op. cit.*

dire qu'il faut du temps et une confluence de composants, le déficit consistant à savoir si avant cela ne surgiront pas de nouvelles crises.

Il s'agit donc d'une histoire du développement qui a profondément marqué les acteurs latino-américains. Entrepreneurs, gouvernants, acteurs politiques et sociaux divers, tous doutent des solutions et sont systématiquement sceptiques devant les projets de développement et les initiatives de réforme. On peut dire que les acteurs ont intériorisé l'incertitude comme une situation permanente et qu'ils adoptent des stratégies erratiques et très souvent défensives. Les particularités que cela a donné dans le cas des villes, dans le contexte mexicain en particulier, seront développées plus loin. Pour l'instant, ce qu'il est intéressant de retenir comme points de référence pour la construction d'un cadre méthodologique pour notre recherche, ce sont fondamentalement trois aspects : la marque d'une *transformation intense* dans ces pays ; l'*incertitude* que cela provoque dans toute action individuelle et collective ; et l'*instabilité institutionnelle* qui contribue à engendrer un contexte turbulent et de mobilité permanente.

### 2.1.2 L'approche de la transition ? Ou de la transformation ?

Pour comprendre le récent processus de changement politique en Amérique latine, diverses études se réfèrent à l'idée de transition, et en particulier au sens de cette transition, en la pensant comme étant orientée vers la consolidation d'un régime démocratique. Le concept de « transition démocratique » s'est donc installé comme catégorie d'analyse largement acceptée. Pour O'Donnell et Schmitter<sup>236</sup>, l'idée de transition est celle d'un intervalle entre un régime politique et un autre, c'est-à-dire qu'elle renvoie au changement dans l'« ensemble des règles » qui déterminent les formes et les voies d'accès aux charges de gouvernement, ou comme dirait Whitehead, au changement dans l'« ensemble des institutions et des règles du jeu qui régulent l'accès et l'utilisation de positions d'autorité publique dans une société »<sup>237</sup>. À partir de cette idée générale, O'Donnell conçoit alors cette transition démocratique

<sup>235</sup> March M., et Olsen J.P. *Rediscovering institutions*, New York, Free Press, 1989.

<sup>236</sup> O'Donnell G. et Schmitter P., *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

<sup>237</sup> Whitehead L., International aspects of democratization, In: *Transitions from authoritarian rule* / ed. par G. O'Donnell, P. Schmitter, L. Whitehead, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986

comme la construction d'un régime politique qui adopte l'« ensemble des règles qui établissent le jeu démocratique et les acteurs qui y sont admis »<sup>238</sup>. De cette vision générale un peu rigide sont cependant nées de nouvelles contributions. Par exemple, des développements plus récents étendent cette perspective initiale aux variantes qui se présentent dans une transition démocratique. Mainwaring<sup>239</sup>, d'un côté, fait référence aux « modes de transition », et Linz<sup>240</sup>, de l'autre, fait une distinction entre le degré de réformisme ou de rupture qui caractérise une transition, ou même les types d'ancien régime<sup>241</sup> qui ont fait naître la transition, et les *transition paths* que cela génère.

De même apparaissent plus tard d'intéressantes nuances sur l'évolution même des processus de transition. Ainsi, Munck<sup>242</sup> se réfère à l'« hybridation » qu'acquiert les régimes en transition, dans lesquels on voit simultanément des règles de l'ancien régime et du régime auquel on aspire. À cet égard, Linz préfère parler de situations politiques « pauvrement institutionnalisées » qui ne peuvent pas encore être considérées comme un régime politique alternatif ; on ne peut parler que de « situations politiques » qui font partie de la transition. Il existe aussi divers travaux récents qui ont le souci de décomposer la dynamique du processus de transition en formes plus complexes, en acceptant par exemple que la consolidation du régime démocratique peut rester imprécise ou inachevée durant de longues périodes. O'Donnell<sup>243</sup> parle ainsi de polyarchies « non formellement institutionnalisées » comme d'un type possible de démocratie résultant de la transition, laquelle peut être un régime durable et non plus un passage intermédiaire. Suivant cette idée, Munck<sup>244</sup> se réfère par exemple au modèle brésilien comme à un cas de « démocratie

<sup>238</sup> O'Donnell G., *Transitions to Democracy: some navigations instruments*, In: *Democracy in America* / ed. par R. Pastor, New York: Homes & Meier, 1989.

<sup>239</sup> Mainwaring S., *Brazilian party underdevelopment in comparative perspective*, *Political Science Quarterly*, 1992, 4.

<sup>240</sup> Linz J., *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1990.

<sup>241</sup> Linz et Stepan mentionnent l'autoritarisme, le totalitarisme, le post-totalitarisme et le sultanat comme types idéaux d'anciens régimes. Cf. Linz J. et Stepan A., *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1990.

<sup>242</sup> Munck G., *Dessagregating political regime: conceptual issues in the study of democratization*, Kellogg Institute: Working papers 228, University of Notre Dame, 1996.

<sup>243</sup> O'Donnell G., *Transitions, continuities and paradoxes*, In: *Issues in Democratic consolidation: The new south american democracies*, op. cit.

<sup>244</sup> Munck G., op. cit.

clientéliste ». Enfin, certains travaux comme ceux de Santiso<sup>245</sup> incluent la dimension de la temporalité de la transition comme une perspective d'analyse où l'incertain, l'imprévu et l'inattendu, qui portent en eux les processus de transition, deviennent évidents. Dobry<sup>246</sup> reconnaît le caractère « non anticipé, surprenant et paradoxal » qui est toujours présent dans une transition. À cet égard, Schmitter et Santiso<sup>247</sup> acceptent l'impossibilité de trouver un timing applicable d'une transition à une autre.

Cet assouplissement croissant dans le traitement de la catégorie de transition témoigne des difficultés à appréhender des réalités concrètes à partir d'une idée aussi générique que celle de transition. Il ne fait aucun doute que ce concept est irrémédiablement lié à diverses suppositions : premièrement, à celle de *parcours*, c'est-à-dire que l'on passe d'un régime politique de type A (autoritaire ou totalitaire) à un régime de type B (démocratique) ; deuxièmement, à celle de *finalité*, c'est-à-dire que le point de chute du parcours est clair ; troisièmement, à celle d'une *vision vers l'avant*, c'est-à-dire que l'on accepte difficilement l'idée de régression ou de stagnation, chaque action étant une avancée ; quatrièmement, à celle que la transition est un processus en *expansion croissante*, c'est-à-dire qu'une fois entamé, celui-ci génère l'adhésion d'acteurs et d'institutions, malgré les accidents de parcours : il s'agit d'un effet « boule de neige » où le processus gagne des adeptes à chaque pas ; enfin, à celle que la transition est *homogène*, c'est-à-dire que l'idée de transition englobe la totalité des acteurs, que l'idée des différentes vitesses internes du processus n'est jamais considérée et encore moins celle d'un effet totalement différencié dans les divers groupes de la société ou dans les différentes régions d'un pays. Certes, une bonne partie des auteurs cités reconnaissent ces limites, ce qui a amené au développement d'idées qui corrigent ou qui du moins tempèrent une vision linéaire et mécanique de la catégorie de transition ; dans certains des travaux sur la transition, on intègre même des dérivés, comme celui de « transition ratée »<sup>248</sup> ou de *transition failures*. Du fait de l'ensemble des rigidités associées au concept de transition, il est de

<sup>245</sup> Santiso J., Théorie des choix rationnels et temporalités des transitions démocratiques, *L'Année Sociologique*, 1997, 47.

<sup>246</sup> Dobry M., Les causalités de l'improbable et du probable: notes à propos des manifestations de 1989 en Europe centrale et orientale, *Culture et Conflits*, 1995, 17.

<sup>247</sup> Schmitter P.C. et Santiso J., Three temporal dimensions to the consolidation of democracy, *International Political Science Review*, à paraître en 1998.

<sup>248</sup> Touraine, *op. cit.*

notre point de vue difficile d'interpréter sous cette perspective une réalité comme celle de l'Amérique latine, et particulièrement comme celle du Mexique.

Il ne fait aucun doute – comme on le verra en détail dans le chapitre suivant – que le régime politique mexicain est en plein processus de transformation, et il est également évident que le changement s'y distingue par le fait qu'il conserve parfois les règles traditionnelles de l'ancien régime caractérisé par sa verticalité, son centralisme et sa tendance à l'autoritarisme. Il est également vrai que les changements observés au cours des dernières années avancent vers une ouverture du système, laquelle s'inspire au moins des règles propres à un système démocratique. Le problème réside cependant dans la difficulté à maintenir un éventail d'interprétations de l'évolution des changements en ce qu'ils tendent vers la consolidation démocratique. Au-delà des changements institutionnels formels, comme la transparence du système électoral, il n'y en a de preuve claire dans aucun sens. Il se pourrait très bien – hypothèse parmi d'autres – que ce qui est en train de se produire est plutôt un remaniement d'intérêts et d'acteurs et pas nécessairement un changement profond dans les règles politiques et sociales. Pour une réalité comme la réalité mexicaine, il semblerait qu'une catégorie d'analyse moins conditionnée directionnellement que celle de la transition soit requise ; c'est-à-dire qu'après sept décennies d'un même parti au pouvoir et d'un jeu dominé par une seule vision de gouvernement, les dénouements peuvent être très variés. On peut même imaginer un scénario où le régime ne sera pas le même, mais le degré de démocratisation que celui-ci intégrera à ses pratiques quotidiennes reste à découvrir. Nous pourrions synthétiser ce type de doutes dans la question suivante : est-ce le parti au pouvoir qui a donné ses caractéristiques à la culture politique, ou est-ce la culture politique qui a donné ses caractéristiques au parti ? Il est évident que dans le cas mexicain, le processus a été un mélange, et c'est exactement la raison pour laquelle il est difficile de savoir jusqu'où les changements observés vont produire un régime radicalement différent.

Pour toutes ces raisons, si l'on recueille effectivement pour notre cadre méthodologique plusieurs des observations issues des études mentionnées dans cette

partie, on préférera cependant utiliser la catégorie de *transformation*. Cette idée, bien qu'également imprécise, suggère elle aussi une idée de changement dans la nature du régime politique, mais elle ne présuppose ni une direction déterminée ni un parcours avec un point de départ et un point d'arrivée. En outre, la catégorie de transformation permet d'inclure dans un même processus d'autres dimensions qui influent parfois de manière déterminante sur le sens et sur le rythme du changement politique. Nous nous référons aussi bien au changement économique et aux évolutions sociales qui lui sont liées qu'à l'influence internationale sur les processus de changement internes qui, dans le cas du Mexique, ne sont pas négligeables. Enfin, l'idée de transformation permet d'observer l'évolution de l'action publique comme processus en mouvement bien que parfois dépourvu de sens clair ou prédéterminé.

### 2.1.3 Le développement régional et local en Amérique latine. Une tradition exogène face à une impulsion endogène récente

Nous disions plus haut que l'une des caractéristiques du processus de transformation en Amérique latine a été les effets inégaux qu'ont eu sur les régions et sur la société les processus de réforme économique et de modernisation politique. Les programmes de libéralisation économique ont quant à eux eu des effets totalement différenciés sur les régions. Les régions aux caractéristiques plus modernes et au développement plus avancé sont bien sûr celles qui se sont vues favorisées par l'investissement étranger, alors que les régions au profil économique plus traditionnel n'ont pas fait l'objet d'intérêt dans la configuration de la nouvelle structure économique nationale. Tout cela provoque une accentuation des déséquilibres économiques et crée une fracture entre les zones de croissance, dans lesquelles grandissent les chances d'insertion aux nouvelles conditions, et les zones qui souffrent d'un retard et d'une dégradation. Ainsi, les déséquilibres entre le nord pauvre du Brésil et le sud, dont la croissance est plus élevée, deviennent clairs ; ou bien entre le nord du Mexique, industriel et chaque fois plus lié à l'économie américaine, et le sud, dont les taux d'expulsion de la population sont élevés et les indices de bien-être, d'éducation et de santé, les plus bas<sup>249</sup>. Même au-delà de cette tendance générale, des

<sup>249</sup> On observe pour le cas mexicain que dans les États fédérés « modernes » (certains États du nord et du centre du pays), 95 % de la population est alphabétisée, alors que dans les États « traditionnels » du sud, seule 73 % de la population l'est. De même, les régions « modernes » attirent une population non

effets différenciés sont générés à l'intérieur de chaque région ; les villes importantes, par exemple, se voient entourées de ceintures de misère et de bidonvilles. Il y a dans pratiquement chaque région et chaque ville des déséquilibres très importants dans les niveaux de bien-être et dans les opportunités économiques de la population. Par ailleurs, les effets de l'investissement étranger sont inégaux selon les régions, et s'il existe un effet positif certain, cela engendre parfois des déséquilibres et des tensions plus importants au niveau local, comme l'ont montré certaines études<sup>250</sup>. L'une des formes les plus bénéfiques de l'investissement étranger a par exemple été, au Mexique, celle des *maquiladoras*, puisqu'il s'agit d'activités intensives en main d'œuvre. Le problème reste pourtant la fragilité de ce type de bénéfices, puisque la logique d'implantation des *maquiladoras* est strictement liée au coût de la main d'œuvre et que ce sont des usines conçues pour être fermées dès le moment où le rapport des coûts ne sera plus attractif pour l'entreprise ou qu'apparaîtront dans un autre endroit du globe de meilleures conditions. Il s'agit donc d'effets positifs éphémères.

Un autre problème est celui qui concerne les effets régionaux différenciés de la modernisation et du changement politique. Dans une étude réalisée par Lawson<sup>251</sup> sur la relation qu'il y aurait entre le rythme de développement économique et le rythme de démocratisation politique dans l'ensemble des États mexicains, l'auteur trouve par exemple que les régions au profil traditionnel et dont l'histoire est plus liée à la production agricole et à l'exploitation minière, même lorsqu'elles connaissent des périodes de croissance économique, elles ont un rythme très lent de changement politique vers la démocratisation (réformes électorales locales, augmentation de la concurrence politique entre partis, conception de politiques des droits de l'homme et

---

native à un taux sur dix ans de 30 %, alors que dans les régions traditionnelles du sud, l'expulsion de la population se fait à un taux de 20 % sur une période identique. D'autre part, dans les États modernes, 93 % de la population a accès à l'eau potable à domicile, alors que dans les États du sud, cet indicateur n'atteint que 60 %. Enfin, dans les États modernes, 10 % de la population active se consacre à des activités agricoles et 90 % aux services et à l'industrie confondus. Dans les États du sud, ce rapport est de 53 % pour les activités agricoles et de 47 % pour l'industrie et les services.

<sup>250</sup> On peut voir à ce sujet González, B. et Barajas, R. *Las maquiladoras, ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte y la Fundación Frederick Ebert, 1989 ; ainsi que Goueset V., Mondialisation et développement local. L'impact territorial des investissements étrangers dans trois régions d'Amérique Latine, *Cahiers des Amériques Latines*, 1999, 30.

<sup>251</sup> Lawson CH., Development and democratization in Mexico: A state level analysis of political change, *Policy Studies Review*, 1998, 15, 2.

ouverture des moyens de communication). Dans les années 1960, Lipset<sup>252</sup> soumettait l'idée que toute société se démocratisait plus à mesure qu'elle se développait économiquement. Pourtant, cette association n'est pas aussi automatique dans des cas comme celui du Mexique, et il existe des rythmes très différenciés dans ce processus. Il est intéressant d'observer dans l'étude de Lawson que même lorsque celui-ci soumet dans son modèle une grande quantité de variables, comme par exemple la proximité avec les États-Unis, le composant indien de la population, les leaderships politiques locaux, la « proximité politique » avec le gouvernement fédéral, il obtient que c'est l'« intensité de l'urbanisation » la variable qui explique le mieux les tendances au changement politique. Si l'on peut discuter la validité méthodologique de cette étude, ce dont il ne saurait être question ici, le résultat obtenu est intéressant étant donné qu'il montre l'importance du phénomène urbain comme « forum d'apprentissage politique » et comme laboratoire et agent du changement dans l'action publique dans un pays comme le Mexique.

Dans le contexte du développement latino-américain<sup>253</sup>, les villes deviennent effectivement les « carrefours » des différentes logiques et contradictions du processus. D'une part, les difficultés de l'insertion économique et les coûts irrémédiables associés à ce processus, comme la désintégration et la pauvreté, s'expriment dans toute leur intensité dans les espaces urbains<sup>254</sup>. D'autre part, les désajustements du vieux régime politique et les vides d'institutionnalité qui émergent s'expriment de même quotidiennement dans l'action publique urbaine. Comme le dit Prats<sup>255</sup>, « c'est dans les villes que nous pouvons trouver toutes les "dramatis personae" de la gouvernabilité de notre temps ». Il ne fait aucun doute que les

<sup>252</sup> Lipset S., *Political man*, Nueva York, Doubleday, 1963

<sup>253</sup> Selon les données de la Cépál (Commission économique pour l'Amérique latine, créée par les Nations Unies en 1948), 75 % de la population des pays d'Amérique latine vit dans des villes, pourcentage qui pourrait en 2030 atteindre les 83 %, chiffre égal à celui estimé pour l'Europe.

<sup>254</sup> Selon les données de la Cépál, au Brésil, 39 % de la population urbaine vit dans des conditions de pauvreté, et au Mexique, 29 %. Il faut mentionner à cet égard que l'un des phénomènes les plus présents dans les villes latino-américaines est celui de l'économie informelle, qui concernait à l'origine les activités économiques des personnes sous-employées et des populations marginales immigrées dans les villes. Cependant, ce secteur d'activité se consolide en tant qu'activité économique importante et complémentaire du reste des secteurs. Selon Feldbauer P. et Panreiter CH., *Die metropolen des südens zwischen globalisierung und fragmentierung*, In: *Mega-cities, Frankfurt am Main/Wien*, / ed. par Karl Husa u.a., 1997, il génère au Mexique entre 25 et 38 % du produit national.

<sup>255</sup> Prats J., *El proceso de urbanización en América Latina* consultado en <http://www.iigov.org/iigov/dhial1/mag7/joan.htm> el 27 de octubre de 2000.

formules possibles pour la construction de nouveaux mécanismes de gouvernabilité qui permettront de résoudre les paradoxes du développement latino-américain vont forcément naître dans les villes, et de fait, cette conviction est ce qui justifie le présent travail de recherche.

Mais les défis que ce scénario impose aux villes latino-américaines dépasse de beaucoup l'infrastructure institutionnelle dont elles disposent, c'est-à-dire qu'elles sont « faiblement équipées » pour affronter le problème. Le panorama actuel d'une bonne partie des villes de la région montre des gouvernements faibles tant au niveau institutionnel qu'au niveau administratif, ainsi que des espaces d'action étroits dans le pilotage des politiques publiques, espaces dominés par d'autres niveaux de gouvernement, sans compter que les villes montrent une action publique désarticulée et dépourvue d'acteurs sociaux suffisamment impliqués. C'est-à-dire que les facteurs exogènes qui s'imposent aux villes ont fondamentalement un caractère négatif, qu'ils se convertissent en contraintes et en limites, et qu'il s'agit d'externalités qui menacent une capacité minimum d'ordre et de stabilité de l'action publique urbaine. À ce qu'il semble, la seule solution possible à ce dilemme est la capacité pour une ville de générer une dynamique propre et pas seulement réactive aux facteurs imposés de manière exogène, une bonne partie d'entre eux ayant, il faut bien le dire, un caractère négatif. La formation d'un « moteur endogène » de développement semblerait effectivement être le seul élément disponible pour mettre en harmonie le processus contextuel de modernisation économique et les potentialités locales. Cela permettrait de tempérer, dans une certaine mesure, les effets pervers de la croissance économique imposée « depuis l'extérieur ». Même au-delà du projet économique local, la configuration d'une « action publique endogène » semblerait être la seule solution possible au processus croissant de désarticulation sociale et d'ingouvernabilité que connaissent les espaces urbains.

Il y a des signes clairs que ce processus est en marche. Après plusieurs décennies d'initiatives de décentralisation qui ont été conçues et mises en place verticalement et qui n'ont pas eu les effets attendus dans la plupart des pays du

---

continent<sup>256</sup>, une nouvelle vague de décentralisation, promue cette fois par les gouvernements locaux, et particulièrement par les gouvernements urbains, fait son apparition. Si l'on ne peut pas parler d'un mouvement généralisé, on observe en revanche un processus d'où surgissent quelques expériences innovatrices dans lesquelles l'action publique acquiert une dynamique endogène. D'un côté apparaissent de nouveaux styles de gouvernements ouverts à la participation, qui rompent avec la tradition des gouvernements fermés et verticaux qui prédominaient dans l'administration territoriale, et l'on observe même de nouveaux instruments de reddition des comptes (*accountability*) inédits dans l'action publique locale, comme le référendum, le plébiscite ou la simple consultation systématique sur des décisions de politiques publiques diverses. Issus de ce scénario surgissent des mécanismes d'interaction horizontale entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux (coalitions, groupes d'intérêt, coalitions promotrices, etc.) qui n'existaient pas de façon aussi visible dans la tradition latino-américaine. De même apparaît un esprit entreprenant dans des projets locaux, dont certains sont orientés vers la création d'infrastructure, d'autres vers la prestation de services sous de nouvelles formes, d'autres encore vers la génération d'un dynamisme d'entreprise local qui permette de s'adapter aux nouvelles conditions de l'économie mondiale. On observe enfin une effervescence dans la mobilisation des citoyens qui remet en question avec force la thèse d'une société traditionnelle peu intéressée et démobilisée, qui « laisse faire » ou se soumet à ses gouvernants.

Ce courant innovateur dans l'action publique urbaine en Amérique latine est fait de succès et d'échecs. La littérature récente met l'accent sur les succès<sup>257</sup>, parmi

---

<sup>256</sup> Une analyse détaillée de l'expérience mexicaine de décentralisation sera présentée dans le chapitre suivant. En ce qui concerne les processus de décentralisation dans l'ensemble de l'Amérique latine, on peut consulter Peterson G., *Decentralization in America Latina. Learning through Experience*, Washington, D.C.: World Bank, Latin American Studies, 1998; Garman Ch., Haggard S. et Willis E., Fiscal Decentralization. A political Theory with Latin American Cases, *World Politics*, 53, 2001; Garman Ch., Haggard S. et Willis E., The Politics of decentralization in Latin America, *Latin America Research Review*, 34, 1, 1999; Cabrero E., Les politiques de décentralisation, un point de vue latino-américain, Cahiers Trimestriels *Alternatives Sud* vol.IV, 3, 1997; et Rondinelli D.A., Nellis J.R. et Cheema G.S, *Decentralization in developing countries*, Washington: The World Bank, 1984.

<sup>257</sup> Il faut reconnaître ici que la « vision couronnée de succès » d'une bonne partie des études sur l'innovation répond au phénomène de « *pro-innovation biais* » auquel Rogers E.M. *Diffusion of innovations*, New York: Free Press, 1983; fait référence comme le processus par lequel le spécialiste d'un processus innovateur s'y implique ainsi que dans l'enthousiasme de ses promoteurs.

lesquels ressortent des cas comme celui du budget soumis à la participation à Porto Alegre au Brésil, processus auquel auraient participé plus de cent mille personnes au travers d'assemblées par zones urbaines et qui aurait permis l'allocation de presque 20 % du budget total de la ville<sup>258</sup>. De même ressortent des cas orientés vers le développement d'un cadre de participation pour la planification du développement urbain, comme à Tijuana au Mexique ou à Montevideo en Uruguay, ou encore à Rosario en Argentine et à Villa El Salvador au Pérou<sup>259</sup>. On peut aussi souligner des cas où la reconsidération et l'amélioration du système des transports se sont faites à partir de mécanismes de participation des citoyens, comme à Curitiba au Brésil, ou de développement économique avec la participation de groupes privés comme à Cali en Colombie et à Ceara au Brésil, ou encore des cas orientés vers les microcrédits pour des activités d'entreprises ou des salons commerciaux, comme à Mendoza en Argentine, à Barquisimeto au Venezuela, et dans plusieurs villes boliviennes et péruviennes<sup>260</sup>. On pourrait dire que chaque jour viennent s'ajouter de nouvelles expériences de changement dans l'action publique urbaine de villes latino-américaines, l'innovation passant peu à peu d'une situation d'exception à une tendance plus large. De fait, ce processus s'étend à partir d'une plus grande communication et diffusion de ces expériences au travers des réseaux de villes qui se construisent et qui échangent informations et apprentissages<sup>261</sup>. On peut discuter longuement du succès final de ces processus, et il ne fait pas de doute qu'une culture à

<sup>258</sup> Ce cas a fait l'objet d'une ample documentation. Voir, par exemple, Facin R. et Chanlat A., *Gobierno municipal na América Latina Inovações e perplexidades*, Porto Alegre: Editora da Universidade-UFRGS- Editora Sulina, 1998; Bodemer K., Coraggio J.L., Ziccardi A., *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*, Documento Base de la Red núm. 5, URBA-AL: Montevideo, 1999; et Hermet G. *op. cit.*

<sup>259</sup> Sur le cas de Tijuana, on peut consulter Guillén T. et Reyes M., El caso de Tijuana, Baja California, *In: Los dilemas de la modernización municipal* / ed. par E.Cabrero, México : Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1996; Cabrero E. (ed) *Los dilemas de la modernización municipal op. cit.*; et Campbell T., *Innovation and risk taking. The engine of reform in local government in Latinamerica and the Caribbean*, Washington, D.C.: World Bank , Discussion Paper núm, 357, 1996. Sur les expériences de Montevideo et de Rosario, voir Bodemer K., Coraggio J.L. et Ziccardi A., *op. cit.* ; et sur Villa El Salvador, voir Zapata A.V., *Sociedad y poder local. La comunidad de Villa El Salvador*, Lima: DESCO, 1996.

<sup>260</sup> Sur les expériences de Curitiba, de Cali et de Mendoza, voir Campbell T., *op. cit.*, sur celles de Ceara, voir Tendler J., *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins University Press, 1997; sur Barquisimeto et les cas boliviens et péruviens, voir Kliksberg B., *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*, *Gestión y Política Pública*, 1998. et Hermet G., *op. cit.*

<sup>261</sup> À partir de la Déclaration de Rio, on insiste sur la nécessité de construire des associations de villes afin de partager les expériences.

un certain point « triomphaliste » s'est imposée, dans laquelle on n'observe que la partie réussie des expériences, et qu'en outre, celles-ci ne font pas l'objet d'un suivi à travers le temps destiné à observer les zones d'échecs et de succès et parfois les déclin de ces processus. Cette analyse sera traitée plus amplement dans les parties et les chapitres suivants, particulièrement en ce qui concerne le cas mexicain.

En synthèse, ce qu'il est intéressant de souligner, ce sont trois éléments : tout d'abord, on doit retenir le rôle joué par les villes dans l'actuelle transformation latino-américaine, les États nationaux s'étant affaiblis à partir des processus de modernisation économique, et la gouvernabilité semblant être chaque jour plus centrée sur les espaces locaux et sur les villes en particulier, celles-ci surgissant comme les acteurs fondamentaux dans l'harmonisation du développement et de la gestion de ses paradoxes et de ses contradictions. Ainsi, *les villes semblent devenir l'axe de la transformation de l'action publique*. Ensuite, on doit prêter attention au panorama différencié des impacts du développement dans les diverses régions et villes de chaque pays, et si l'on peut observer des tendances générales, la réalité peut, à l'intérieur de celles-ci, être très différente. Autrement dit, *les vitesses et les modalités de la transformation dans chaque ville peuvent être très variées*. Enfin, soulignons le fait que dans certains cas, les villes modifient un comportement de dépendance passive à l'égard des variables externes et engendrent une dynamique interne qui prétend s'imposer au contexte. Autrement dit, *dans certaines expériences, la dynamique d'assimilation exogène du développement et de l'action publique est remplacée par une dynamique d'impulsion endogène*.

## **2.2 Quelle méthode pour étudier l'évolution de l'action publique dans les villes mexicaines ?**

Comme il a été dit dans l'introduction de cette thèse, l'objet de cette recherche est de comprendre le pouvoir transformateur de l'action publique dans le développement local ce qui sera étudié à partir de l'analyse de l'évolution récente de l'action publique dans les villes mexicaines. Ajoutons que cet objectif est justifié par l'importance que cela a dans un contexte qui, comme le contexte mexicain, est caractérisé par une intense transformation et dans lequel les villes deviennent la

« caisse de résonance » et donc l'espace de l'action publique qui offre le plus d'informations sur le processus de transformation dans son ensemble ; elles sont en quelque sorte le « laboratoire d'observation de la transformation ». À partir de là, l'idée est de comprendre quels sont les facteurs qui sembleraient déterminer le rythme et l'orientation de la transformation de l'action publique urbaine ? Quels sont les itinéraires de cette évolution qui facilitent l'impulsion endogène de l'action publique et quels sont ceux qui, au contraire, l'entravent ? Enfin, à l'intérieur de ces itinéraires, quels sont les éléments qui facilitent l'institutionnalisation d'expériences innovatrices de l'action publique et quels sont ceux qui l'empêchent ? Nous présentons ci-dessous aussi bien les principales propositions théoriques, voies d'interprétation et hypothèses de travail, que le design stratégique de la méthode de recherche de cette étude.

### 2.2.1 Les voies d'interprétation et les propositions théoriques

Comme il sera approfondie après, la méthode de cas n'est pas une méthode qui permet de vérifier ou de valider des hypothèses dans leur sens le plus conventionnel ; c'est plutôt une méthode utile pour développer de nouvelles hypothèses, et dans ce processus, pour chercher à mieux comprendre un phénomène complexe et aux variables multiples. Il s'agit donc de comprendre des relations et des articulations entre variables, des « interconnexions » et des « convergences », comme on l'a dit au début de ce chapitre. Mais on ne cherche pas à établir des causalités directes et rigides. Dans ce sens, et à la suite de Yin<sup>262</sup> et de Lofland<sup>263</sup>, ce sont des méthodes qui ne permettent pas la généralisation et la validation d'hypothèses, et même quand elles peuvent s'en approcher, tel n'est pas l'objectif final de la méthode. L'objectif serait au contraire de créer de nouvelles hypothèses et de nouvelles possibilités d'interprétation théoriques. Comme dit Leonard-Barton<sup>264</sup>, ce qui nous intéresse, « c'est l'exploration et non la validation ». Il est donc clair que dans ce type d'étude, la relation de cause à effet n'est pas le centre de l'attention, étant donné l'impossibilité de l'établir ; le centre de l'attention se déplace, comme le suggèrent Selltitz, Wrightsman et Cook, à l'observation du rapport mutuel entre ensembles de variables. Il y a même des

<sup>262</sup> Yin R., *Case study research*, Beverly Hills, CA: Sage, 1984.

<sup>263</sup> Lofland J. *Analyzing social settings. A guide to qualitative observation and analysis*. Belmont: Wasworth Publishing Co., 1971.

propositions, comme celle d'Eisenhardt<sup>265</sup>, qui signalent comme seul objectif possible de la méthode de cas la construction de propositions théoriques, et non leur validation. À partir de ces idées de départ on établit ci-dessous les voies d'interprétation et les hypothèses de travail qui ont constitué le guide de cette étude. Il s'agit pour ainsi dire d'un raisonnement provisoire.

La colonne vertébrale de cette recherche est marquée par la tension entre un modèle d'action publique locale déterminé par des facteurs exogènes et un modèle impulsé par des facteurs endogènes. Rappelons de nouveau que l'action publique dans les villes mexicaines se trouve dans une dynamique de transformation intense, transformation qui est due en grande partie à l'évolution du contexte général du pays : d'un côté, l'économie se modernise et s'ouvre aux marchés internationaux, et de l'autre, le système politique se démocratise et s'ouvre à la concurrence politique ; pour leur part, les citoyens se mobilisent, ce qui modifie les scénarios de la gouvernabilité et en outre, les niveaux fédéral et étatique de gouvernement entreprennent diverses réformes. Tous ces aspects altèrent de façon exogène la dynamique de l'action publique locale, laquelle est traditionnellement déterminée par eux. Mais dans certains cas, la dynamique générée de l'intérieur par l'action publique locale a une grande force, au point qu'elle peut contrecarrer les facteurs exogènes ou modifier leur intensité, et surtout, qu'elle montre une capacité à impulser un dynamisme qui génère même des remaniements ou des ajustements dans le contexte. C'est-à-dire une action publique locale qui génère une capacité défensive et même offensive vis-à-vis des pressions ou des menaces du contexte. Il est évident qu'il n'existe pas de cas « purs » qui soient totalement déterminés par des facteurs exogènes, ou vice-versa. Il s'agit d'un processus en « tension dynamique » dans lequel on peut distinguer des situations où le déterminisme exogène est celui qui domine au fil du temps, ou des situations où, accidentellement ou chaque fois plus souvent, le facteur qui explique la dynamique de l'action publique locale se génère de l'intérieur.

---

<sup>264</sup> Leonard-Barton D, A dual methodology for case studies: synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites, *In: Longitudinal field research methods, Studying processes of organizational change* / ed. par G. Huber et A. Van de Ven, London: Sage, 1995.

<sup>265</sup> Eisenhardt K.M., Building theories from case study research, *In: Longitudinal field research methods, Studying processes of organizational change, op. cit.*

Pour que cette seconde situation se présente, il faut une action publique locale où les acteurs locaux qui participent aient développé, ou soient en train de le faire, une capacité propre à créer des idées, des projets, des consensus, des décisions et des accords, et que cette dynamique entraîne un système de régulation qui, indépendamment de ses caractéristiques particulières, se présente comme un front articulé cohérent et difficile à pénétrer par l'action d'acteurs externes. On crée ainsi certaines « barrières à l'intromission » d'acteurs et d'agents externes, du moins à une intromission systématique dans les affaires locales. Au contraire, l'intervention externe commence à être en bonne partie traitée et surtout *régulée* par les acteurs locaux. Au-delà de la création d'un halo protecteur, on peut aussi observer la construction de mécanismes et d'« outils d'intervention » dans le contexte.

Afin d'avancer vers une proposition théorique dans ce sens, il faut clarifier ce à quoi nous nous référons quand nous parlons des acteurs qui participent à l'action publique locale. Pour faciliter la tâche, nous simplifierons l'éventail des acteurs qui produisent l'action publique locale en deux circuits : les acteurs gouvernementaux et les acteurs non gouvernementaux. Dans le premier de ces circuits, nous nous référons : au maire, aux membres du conseil municipal et aux administrateurs municipaux. Dans le second, nous faisons référence : aux entrepreneurs de divers secteurs, aux représentants ou aux leaders des citoyens, aux dirigeants d'associations civiles diverses et/ou aux leaders d'opinion (membres de partis politiques, journalistes, prêtres ou experts), à condition qu'ils aient une présence active dans la construction de l'action publique locale, soit par des opinions, une participation aux conseils ou comités pour le développement urbain, soit qu'ils exercent des pressions sur certaines actions spécifiques ou certaines politiques particulières ou qu'ils les soutiennent<sup>266</sup>. Mais le remaniement dont sont l'objet les deux circuits d'acteurs à divers moments de l'action publique locale peut varier et même avoir une mobilité permanente. Autrement dit, les divers groupes d'acteurs agissent à partir de systèmes de régulation interne qui se construisent et qui s'ajustent au fil du temps, puis dans les circuits gouvernemental et non gouvernemental en systèmes de régulation croisée.

---

<sup>266</sup> Nous nous référons dans ce sens à un large éventail de modalités particulières qu'adoptent les acteurs, comme : les réseaux thématiques, les communautés de politiques, les coalitions pour la croissance, ou les *antigrowth coalitions*, entre autres.

Dans l'intention d'observer et d'identifier les systèmes de régulation qui caractérisent les circuits d'acteurs aux divers moments de l'action publique, on fera référence au concept de *configuration*. Une configuration, pour cette étude, est *le remaniement des acteurs ou des coalitions qui participent à l'action publique locale et des systèmes de régulation qui régissent la relation entre eux*. Ainsi, nous nous référons à deux composants de la configuration des acteurs (deux familles d'acteurs) sur la scène publique locale : une *configuration gouvernementale* et une *configuration non gouvernementale*. À partir de cela, une première proposition de cette recherche est que :

*Proposition 1.* Le composant de l'action publique locale imposé de manière exogène ou impulsé de manière endogène dépendra fondamentalement des caractéristiques et de l'évolution à travers le temps de la configuration des acteurs locaux.

En ce sens, on admet que l'action publique locale est un processus conditionné par et dépendant du remaniement des acteurs locaux et des systèmes de régulation qui les régissent et les ont régi à travers le temps. Pour le cas mexicain en particulier, on admet que l'action publique locale à fort composant d'« imposition exogène » est le scénario qui a prévalu jusqu'à présent, et même que les processus actuels de transformation dans l'action publique locale suivent peut-être toujours, dans de nombreux cas, ce patron de comportement. La rupture avec cette tradition se produit dans les situations où l'on observe un fort composant d'« impulsion endogène » dans l'action publique locale ; c'est ce type de situations qui attirent l'attention de notre étude, dans le but de comprendre quelles conditions déterminent la rupture avec la tradition locale, c'est-à-dire quels processus de *social policy learning* ou de *political learning* entraînent des dynamiques de désinstitutionnalisation et d'innovation. Suivant ce raisonnement, nous proposons une seconde proposition :

*Proposition 2.* Pour générer une action publique locale au “moteur endogène”, il faut que la configuration des acteurs locaux évolue de façon telle qu'elle permette d'avancer dans la construction d'un projet commun. C'est-à-dire d'un projet qui reflète un certain degré de cohérence dans leurs intérêts et de cohésion des acteurs locaux qui le promeuvent.

Ce qui précède ne fait pas nécessairement référence à un projet parfaitement harmonieux et équilibré par rapport aux intérêts des acteurs, mais rend simplement compte d'une *intentionnalité collective* de construction d'un projet de développement local, même si celui-ci est le reflet de négociations déséquilibrées ou d'ajustements inégaux entre intérêts dont le poids spécifique est différent. Évidemment, c'est du niveau de cohésion atteint dans ce projet que dépendra l'intensité du composant endogène dont on pourra imprégner l'action publique locale ou, si l'on veut, la puissance du moteur endogène dépendra du niveau de cohésion et de convergence entre acteurs et coalitions diverses<sup>267</sup>. À ce stade, il est important de souligner comme facteur déterminant le *degré de convergence* entre la configuration gouvernementale et la configuration non gouvernementale. Quand toutes deux convergent entre elles dans le temps dans un projet commun, et qu'à l'intérieur de chacune d'elles les dissonances ne sont pas irréconciliables (c'est-à-dire qu'il y a une propension à la cohésion), nous sommes alors dans le scénario où l'action publique locale acquiert un plus grand composant endogène dans sa dynamique, dans son rythme et dans son orientation. On peut traduire cette idée dans la proposition suivante :

*Proposition 3.* Quand les configurations gouvernementale et non gouvernementale convergent dans le temps dans leur propension à construire un projet commun et que la cohésion interne de chacune d'elles est élevée, les conditions sont réunies pour que surgisse une intense dynamique endogène de l'action publique locale, avec de grandes possibilités de promouvoir des transformations réussies dans le développement local et dans la gestion de politiques publiques diverses.

---

<sup>267</sup> D'une certaine manière, nous pourrions nous référer au modèle de gouvernance en équilibre qui est issu de la « théorie de la gouvernance ».

Cependant, dans la dynamique réelle de l'action publique locale, le point de convergence est difficile à trouver. Il en est ainsi, en partie parce que l'évolution des configurations gouvernementale et non gouvernementale vont généralement se produire à des rythmes différents, étant donné que chacune d'elles a sa propre logique et ses propres facteurs d'influence. L'évolution de la configuration gouvernementale, par exemple, va être marquée par les processus politiques locaux, par les jeux entre partis et à l'intérieur de ces derniers, par la force ou la faiblesse du processus électoral à travers lequel chaque groupe est arrivé au gouvernement, par le profil du maire et sa capacité de leadership, par le niveau professionnel des administrateurs qui arrivent avec lui et leur capacité à proposer et à créer des projets, ainsi que par la composition politique du conseil municipal et son articulation interne. Tout cela pour ne mentionner que les aspects les plus visibles qui vont peu à peu modifier la régulation entre acteurs et coalitions gouvernementaux au fil du temps ; c'est-à-dire qu'il y a un ensemble de facteurs et un rythme ou timing propre à la configuration gouvernementale. Quant à elle, la configuration non gouvernementale répond elle aussi à un rythme interne influencé par des facteurs qui vont des traditions civiques de la société locale au niveau de capital social accumulé, de l'existence de coalitions pour la croissance urbaine aux réseaux d'action urbaine des citoyens et aux réseaux des entrepreneurs locaux, ou même au tissu économique local, parmi les aspects les plus importants. Le point de convergence concerne même parfois la coïncidence dans le temps de deux processus qui ont des logiques et des rythmes de maturation différents et relativement indépendants.

Il est cependant difficile de supposer que la synchronie dans l'évolution des configurations soit exclusivement due à une fortuite et « heureuse coïncidence dans le temps » ; sans écarter cette possibilité, il faudrait plutôt inclure d'autres facteurs dignes de considération. Nous pouvons supposer que parfois, c'est l'une des deux configurations qui arrive à un moment de cohésion interne et qui promeut une transformation dans l'action publique locale. Dans cette situation peut se créer une dynamique endogène, vu que l'une des configurations mentionnées promeut activement un projet transformateur de l'action publique locale. Mais il est très probable que cette dynamique endogène soit fragile et qu'elle ne puisse pas s'imposer pour un laps de temps suffisant pour pouvoir modifier la tradition de l'action locale. Si

l'impact des projets proposés dans ce scénario de décalage ou d'asynchronie entre les configurations d'acteurs locaux est faible, il peut aussi se produire des ajustements qui diminuent ce décalage, en partie parce que la mobilisation d'une configuration peut accélérer ou retarder les changements dans les systèmes de régulation des acteurs de l'autre configuration. Autrement dit, chaque configuration a une « horloge interne » et un « itinéraire propre », mais elles sont exposées à des influences réciproques, elles ne sont pas totalement indépendantes l'une de l'autre et surtout, à certains moments peut se créer une *connexion* entre l'évolution des configurations gouvernementale et non gouvernementale, auquel cas se produisent des ajustements et des influences plus intenses dans un processus de régulation croisée<sup>268</sup>, qui peuvent synchroniser peu à peu les rythmes et les itinéraires des deux évolutions. De cela peut découler une autre proposition :

*Proposition 4.* Quand les configurations gouvernementale et non gouvernementale ne convergent pas, il y a peu de possibilités pour qu'un "moteur endogène" soit généré, à moins qu'en dépit du décalage entre les deux configurations ne se produise une "connexion" entre l'évolution de celles-ci et que la dynamique de l'une d'elles parvienne à "tirer" l'autre en accélérant sa transformation et en rapprochant la synchronie et la convergence.

Si ce processus d'asynchronies dans l'évolution des configurations peut répondre à des ajustements par des régulations croisées, il ne fonctionne pas de la même manière dans les deux sens. La première situation est celle dans laquelle la configuration gouvernementale atteint un certain degré de cohésion interne et de capacité de proposition d'un projet local de développement urbain, mais ne trouve pas d'écho chez les acteurs et dans les coalitions non gouvernementaux, probablement du fait d'intenses conflits internes ou simplement à cause d'un manque de capacité organique d'articulation de la part de leurs membres. On adopte ainsi, à partir du gouvernement local, une stratégie de pénétration des réseaux non gouvernementaux, on promeut un cadre de négociation, on crée des règles du jeu, on donne des garanties

<sup>268</sup> Il est important de rappeler ici le concept de régulation croisée que Thoenig définit précisément comme un type de régulation qui se caractérise parce qu'il s'établit entre acteurs et groupes d'acteurs dont les statuts sont institutionnellement différents.

pour une participation en minimisant les « coûts de transaction » pour les groupes impliqués, on propose divers incitations, tout cela jusqu'à obtenir un certain degré de conviction et une implication des acteurs et des coalitions non gouvernementaux dans le projet<sup>269</sup>. Très souvent, le projet promu par la configuration gouvernementale dans ces conditions aura un *caractère innovateur*<sup>270</sup>, c'est-à-dire qu'il offrira de nouvelles conditions qui régiront l'action publique locale, pour ainsi parvenir à être attractif et « vendable » face à des acteurs qui, par manque de confiance du fait d'expériences antérieures ou simplement par manque de capacité d'organisation, ne sont pas enclins à se mobiliser pour coopérer<sup>271</sup>. À partir de cela, le projet innovateur pourra se convertir en le détonateur d'une reconfiguration d'acteurs et de coalitions non gouvernementaux, mais la solidité et la permanence des nouveaux systèmes de régulation qui naissent peuvent être fragiles, elles dérivent souvent, dans le meilleur des cas, dans la formation d'un réseau thématique (*issue network*). Il est clair dans le cas mexicain, dont les périodes de gouvernement des communes sont de trois ans sans possibilité de réélection immédiate, que l'on peut souvent avoir une situation d'innovations gouvernementales qui ne mobilisent que temporairement l'action publique endogène mais qui ne parviennent pas à institutionnaliser une nouvelle dynamique de l'action collective. Si l'on n'exclut pas le cas où un projet innovateur parviendrait à générer de forts stimulants pour que les nouveaux systèmes de régulation se maintiennent au-delà de la période de trois ans, ce cas serait en fait celui d'un *issue network* qui se serait transformé en *policy community*. Nous serions alors face à une alternance au centre du moteur endogène qui serait passé de la configuration gouvernementale à la non gouvernementale<sup>272</sup>. On peut tirer de tout cela une autre proposition :

---

<sup>269</sup> Cette dynamique d'action publique et de création de politiques serait équivalente au modèle *inside initiative* qu'envisagent Cobb, Ross et Ross; comme il a été expliqué dans le chapitre 1 les auteurs décrivent trois modèles : *inside initiative* correspond au cas dans lequel l'origine de la politique se situe dans le gouvernement ; *mobilization model* correspond au cas dans lequel l'origine de la politique se situe dans le gouvernement mais celui-ci est capable de mobiliser à la société autour de la politique ; *outside initiative* correspond au cas dans lequel l'origine de la politique se situe dans la société civile et le problème a été incorporé à l'agenda des politiques du gouvernement. Cf. Cobb, Ross & Ross, *Agenda building as a comparative political process*, *American Political Science Review*, 1976, 70, 1.

<sup>270</sup> Comme on l'a mentionné dans le chapitre 1, le caractère innovateur d'un projet se réfère à une nouvelle combinaison de ressources organisationnelles qui cherchent un changement social et technique.

<sup>271</sup> Ce cas serait équivalent au *mobilization model* de Cobb, Ross et Ross, *op. cit.*

<sup>272</sup> On pourrait dans ce cas faire référence à l'*outside initiative model* de création de politiques publiques de Cobb, Ross et Ross, *op. cit.*

*Proposition 5.* Quand c'est seulement la dynamique de la configuration gouvernementale qui donne son impulsion à un moteur endogène, la tension générée amènera les acteurs gouvernementaux à tenter une connexion avec les acteurs et les coalitions non gouvernementaux par la proposition d'un projet de gestion urbaine innovateur, lequel pourra entraîner une adhésion temporaire, et exceptionnellement une plus forte convergence.

Quant à un scénario dans lequel c'est la configuration non gouvernementale qui a réussi une cohésion interne suffisante pour rassembler des efforts vers un projet impulsé de manière endogène, mais qui ne trouve pas d'écho chez les autorités gouvernementales, la situation peut évoluer de plusieurs façons. Une première possibilité est que cette « énergie sociale » se traduise en pressions politiques sur le groupe qui gouverne, situation qui pourra évoluer à partir d'une simple situation de tension vers une situation d'affrontement ou même de rupture, et dans ce dernier scénario, il est tout à fait probable que les coalitions de la configuration non gouvernementale déplaceront leur désaccord vers le processus électoral qui suivra, cherchant un nouveau groupe au gouvernement plus sensible à leurs intérêts, et dans ce cas, on ne sera parvenu à aucun moment à établir une connexion entre les évolutions des deux configurations. Une deuxième possibilité est que les acteurs gouvernementaux répondent à l'« appel » et aux pressions des acteurs et des groupes sociaux (tension qui génère le décalage des configurations), et qu'ils intègrent une partie de ces préoccupations et de ces propositions aux actions gouvernementales ; il est cependant possible que se produise une situation de déconnexion systématique entre le rythme auquel évolue la configuration non gouvernementale et celui pris par les acteurs gouvernementaux, soit par manque de conviction de la part de ces derniers pour le projet en question ou simplement par manque d'efficacité des structures de l'administration municipale. Enfin, une troisième possibilité serait celle où les acteurs gouvernementaux réagiraient avec suffisamment de conviction et d'efficacité en se synchronisant avec le rythme auquel la configuration non gouvernementale évolue, réussissant ainsi une connexion des intérêts et des systèmes de régulation ; dans ce scénario, il est probable que la situation de convergence vers une action publique au

moteur endogène soit moins fragile et qu'elle puisse s'institutionnaliser à travers le temps. Dans ce cas, si le terme de la période gouvernementale affecte la dynamique, il s'agit de situations dans lesquelles les comportements et les structures institutionnels pèseront lourd sur le groupe au gouvernement qui suivra ; et encore, il se peut également qu'un groupe au gouvernement, en arrivant, « déconnecte » les processus et stoppe le moteur endogène, bien que les coûts politiques seraient élevés. En accord avec ces idées, voici la proposition suivante :

*Proposition 6.* Quand c'est seulement la dynamique de la configuration non gouvernementale qui impulse un moteur endogène, la tension générée amènera les acteurs et les coalitions non gouvernementaux à faire pression sur les autorités locales pour concrétiser un projet innovateur. Le résultat de ce processus est peut prévisible, il peut dériver en rupture ou en projet échoué, ou exceptionnellement en projet innovateur réussi qui générera une plus grande intensité dans la connexion et qui parviendra à une convergence.

Les propositions antérieurs ne prétendent que constituer des guides pour la recherche, des raisonnements provisoires ; c'est à partir d'eux que l'on observe la réalité, et c'est à partir d'eux que découlent des observations et d'arguments d'interprétation. À partir de l'analyse des études de cas, on pourra les enrichir ou les nuancer, ce qui sera fait dans les derniers chapitres.

### 2.2.2 Les défis et les itinéraires méthodologiques de cette étude

Nous présentons dans cette partie les itinéraires méthodologiques qui constituent la stratégie de recherche adoptée dans cette étude. Les premiers concernent la mobilité de notre objet d'étude, et d'autres, les difficultés du traitement de variables multiples et de situations diverses.

1. *Mobilité de l'objet d'étude et de son contexte. Vers la construction d'une méthode qui permette d'observer un « dynamisme sous contrôle ».* La scène latino-américaine, et la scène mexicaine en particulier présentent, comme on l'a déjà vu, un contexte économique, politique, social et gouvernemental en pleine

transformation, aspect qui rend la construction d'institutions et la stabilité institutionnelle difficiles, d'où une dynamique de l'action publique peu aisée à comprendre et à appréhender. Du point de vue méthodologique, cela engendre des complications qui concernent la mobilité permanente des référents institutionnels, des arènes de l'action publique et des mécanismes et formes de régulation entre acteurs. Ce que l'on prétend observer et comprendre se modifie souvent, et de ce fait, il est nécessaire de comprendre que les régularités que l'on cherche à trouver ne se présentent pas au début comme telles, mais comme un changement ou une irrégularité. En vue d'éliminer cette difficulté et de focaliser l'objet à étudier, une stratégie d'élargissement de la temporalité de l'observation s'impose. Comme le signale Jaques<sup>273</sup>, la façon dont on comprend le temps dans une recherche affecte de manière fondamentale ce que l'on observe. En élargissant les périodes d'observation, ce que l'on cherche, c'est à permettre que ce qui apparaît aux yeux du chercheur comme de l'instabilité acquière, à mesure que l'observation s'élargit, un sens en tant que régularité, c'est-à-dire permette d'observer l'évolution d'« irrégularités » ou de changements, et ainsi de trouver une régularité de « second niveau ». L'avantage de cette stratégie est qu'elle donne la possibilité d'interpréter le changement comme une séquence évolutive et non pas comme une rupture spécifique. Malheureusement, la majorité des études sur le changement institutionnel et organisationnel imposent une vision « avant-après » qui centre l'attention sur le changement observé et sur ses conséquences. Rares sont les approches qui s'orientent non pas vers la compréhension du changement identifié en lui-même, mais vers l'accumulation de changements comme patron de comportement régulier. Dans notre étude, nous ne cherchons pas à comprendre la configuration des acteurs et des structures avant et après le changement, c'est-à-dire comme résultat de celui-ci ; ce que nous cherchons, c'est bien plutôt à comprendre le processus de reconfiguration à *travers* les changements observés. La reconfiguration n'est pas vue comme résultant d'un changement spécifique ; elle est vue comme un processus dynamique d'accumulation de ces changements en même temps que comme leur condition.

---

<sup>273</sup> Jacques E., *The form of time*, New York: Crane Russak, 1982.

Une *méthode d'observation longitudinale* permet d'approcher l'objet recherché même si celui-ci présente des mutations fréquentes. Comme le signale Pettigrew<sup>274</sup>, cette méthode permet d'explorer les contextes, les contenus et les processus de changement, tous ensemble et avec leurs interconnexions respectives à travers le temps. Pour Miller et Friesen<sup>275</sup>, l'avantage de cette méthode est qu'elle permet de trouver les *evolutionary patterns* et pas seulement les comportements observés, lesquels peuvent, il est vrai, continuer à changer à travers le temps. Greenwood et Hinings<sup>276</sup>, quant à eux, considèrent que seule cette méthode permet de trouver les oscillations, les interactions et les contradictions du changement dans un sens plus large. Il s'agit, selon Pettigrew<sup>277</sup>, d'une méthode qui permet d'analyser une action (*changing*) et pas seulement un fait (*change*), ce qu'il exprime par la phrase « *catching reality in flight* ». Cela permet en outre d'estomper une frontière rigide, souvent présente dans les études du changement, entre le contexte et l'action organisée. Dans notre recherche, le concept même d'action publique, tel qu'il a été présenté dans le chapitre précédent, nous aide déjà à éviter les distinctions rigides et par ailleurs, la méthode longitudinale nous permet d'intégrer cette conception à l'observation<sup>278</sup>. Une autre caractéristique de la méthode longitudinale, c'est qu'elle ne propose pas la recherche d'une causalité linéaire ou singulière, qu'elle ne se structure pas à partir d'une variable indépendante et d'une variable dépendante. Ce que la méthode suppose, c'est qu'il y a de multiples causes et que le fait de les identifier isolément aide, mais qu'en réalité, c'est dans des « interactions convergentes » à travers le temps et dans des « circuits interconnectés » que ces causes génèrent l'évolution observée, comme le montre Pettigrew dans son étude sur la concurrence dans le

<sup>274</sup> Pettigrew A.M. et Whip R., *Managing change for competitive success*, Oxford: Basil Blackwell, 1990.

<sup>275</sup> Miller D. et Friesen P.H., *Organizations: a quantum view*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1984.

<sup>276</sup> Greenwood R. et Hinings C.R., Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism, *Academy of Management Journal*, 1996, 21, 4.

<sup>277</sup> Pettigrew A., Longitudinal field research on change: theory and practice, *Organizational Science*, 1990, 3, 1

<sup>278</sup> Guiddens A., *Central problems in social theory, action structure and contradiction in social analysis*, London: Macmillan Press, 1979, par exemple, insiste sur la nécessité d'analyser l'action en considérant le contexte comme un composant qui fait partie de la production de l'action et non pas comme lui étant extérieur. Cet aspect a également été discuté dans le chapitre précédent à partir de la définition d'action publique que nous avons adoptée.

secteur automobile<sup>279</sup>. Ainsi, la méthode aide à identifier des ensembles de variables qui créent des connexions et des circuits qui aident à comprendre les patrons du changement.

Pour toutes ces raisons, une qualité nécessaire à notre méthode d'étude devra donc être sa longitudinalité. C'est ainsi que nous prétendons appréhender une action publique en transformation, en nous attachant à découvrir les *itinéraires du changement*<sup>280</sup>, les *modes de régulation* qui s'enchaînent dans ces itinéraires et les *patrons d'évolution* qui peuvent les caractériser à travers le temps.

2. *Une vision longitudinale opportuniste.* À partir de son expérience dans plusieurs études à caractère longitudinal, Pettigrew reconnaît qu'il est difficile que ce type d'étude suive un parcours clairement planifié dès le début, et qu'il s'agit plutôt d'un processus opportuniste. Les circonstances de cette recherche n'échappent pas à ce phénomène. Notre étude longitudinale embrasse une période de dix ans. On peut considérer cette période en partie comme une « *real time analyse* », c'est-à-dire, comme le décrivent divers auteurs<sup>281</sup>, qu'il s'agit d'une observation qui a commencé dès le début de la période : en ce qui nous concerne, dès 1988 pour certains cas ou à partir de 1989 pour d'autres. Mais il faut reconnaître que cette observation ne constitue pas une méthode longitudinale directe « pure », étant donné que nous l'avons commencée en cherchant à répondre à un ensemble de questions qui ont à leur tour évolué avec le temps, à partir de quoi nous avons aussi assumé une vision rétrospective. Ce qui nous intéressait au début, c'était de comprendre les problèmes auxquels faisait face la gestion municipale au Mexique, les difficultés, les insuffisances et les contraintes qu'il y avait pour atteindre les objectifs du gouvernement urbain<sup>282</sup>. Mais au cours des années suivantes, nous

<sup>279</sup> Pettigrew A.M. et Whip R., *op. cit.*

<sup>280</sup> Notion équivalente à celle de *prototypical tracks*, d'après Hinings C.R. et Greenwood R., *The dynamics of strategic change*, Oxford: Basil Blackwell, 1988.

<sup>281</sup> Divers auteurs soulèvent la difficulté de respecter la « *real time analyse* » dans les études longitudinales et reconnaissent que dans de nombreux cas, on adopte aussi une vision « rétrospective ». De fait, ce qui est le plus courant, c'est que les deux visions se combinent. Voir Cf. Leonard-Barton D., *op. cit.* et Pettigrew A.M., *Longitudinal field research on change: theory and practice, op. cit.*

<sup>282</sup> Les premières observations sont consignées dans Cabrero E., *Los nuevos gobiernos locales en México, Hacia una estrategia para la descentralización, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México: INAP, 1992, 51.

avons pu identifier clairement dans quelques-uns des cas dont nous faisons le suivi, que naissaient des expériences « de gestion innovatrices », c'est-à-dire des expériences de gouvernement dans lesquelles se modifiaient les patrons traditionnels et apparaissaient un nouveau style de leadership chez le maire, ou de nouveaux instruments de gestion, ou encore de nouveaux mécanismes de dialogue avec les citoyens ; ces processus étaient souvent associés à une alternance des partis au pouvoir, mais ce n'était pas toujours le cas. L'observation de ce phénomène nous a fait nous concentrer sur cet aspect et reposer les questions initiales de la recherche. Ce qui nous intéressait vivement alors, c'était de comprendre quelles étaient les conditions qui expliquaient l'apparition d'un processus d'innovation gouvernementale<sup>283</sup>. Plus tard, notre attention a été attirée par le fait que plusieurs de ces processus d'innovation gouvernementale, même quand ils avaient produit des résultats positifs, étaient entrés dans un processus de déclin, certains se désarticulant aussi vite qu'ils étaient apparus, d'autres s'évanouissant avec le découragement de divers acteurs de l'action publique municipale. C'est ainsi que de nouveau, nous avons ajusté nos questions de recherche, qui correspondent à l'étude présentée ici : comment l'action publique urbaine au Mexique évolue-t-elle ? pourquoi, dans certains cas, les expériences innovatrices du gouvernement sont-elles institutionnalisées à travers le temps et dans d'autres disparaissent-elles purement et simplement ? Dans ce scénario, convaincu que les réponses ne se trouvent pas seulement du côté des acteurs gouvernementaux, nous avons élargi notre vision à l'ensemble de l'action publique urbaine.

Cet itinéraire de la recherche génère quelques « impuretés » dans la méthode. Par exemple, les données sur la gestion gouvernementale ont été recueillies dès le début de la même manière. Elles ont trait au suivi des réformes internes, des méthodes de travail, des systèmes administratifs adoptés et au point de vue des administrateurs municipaux et des responsables du gouvernement. Ce travail de collecte détaillée d'informations s'est fait pendant les dix ans de la période, au

---

<sup>283</sup> Les résultats de cette phase des travaux peuvent être consultés dans Cabrero E., *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México: CIDE - M.A.Porrúa, 1995, et Cabrero E. (ed) *Los dilemas de la modernización municipal*, op. cit.

moins quatre fois et avec quatre équipes au gouvernement différentes <sup>284</sup>. En ce qui concerne les acteurs non gouvernementaux, nous n'avons pas été aussi systématique. Les données les concernant ont été intégrées à notre étude dans les trois ou quatre dernières années de l'analyse, et c'est pourquoi les interviews directes d'acteurs non gouvernementaux (entrepreneurs ou citoyens), par exemple, ont généralement cette période pour référence. On a cependant tenté de corriger ce biais par la réalisation de quelques interviews d'acteurs non gouvernementaux qui avaient eu auparavant un rôle de premier plan, ou à défaut, on a simplement élargi à dix ans la période des questions faites à ce type d'interviewés. En outre, par le suivi et la révision rétrospective de la presse locale, on a tenté de la même manière d'englober suffisamment les événements antérieurs. Malgré cet ensemble d'impuretés méthodologiques, nous considérons que le fait d'avoir commencé l'observation des cas il y a plus de dix ans permet d'adapter cette recherche à une analyse longitudinale, chose qui, il est vrai, n'a jamais été tentée dans aucune autre étude concernant le cas mexicain et peut-être même le cas latino-américain.

3. *Diversité des situations à observer. Vers la construction d'une méthode de cas qui nous permette d'affronter cette « mosaïque de situations ».* Devant un objet d'étude complexe et aux variables multiples comme celui que cette thèse affronte, il est difficile d'assumer une position méthodologique orthodoxe. Les questions de recherche qui guident ce travail ne prétendent pas qu'on y réponde de manière conclusive, ce qui serait excessivement présomptueux. Ce que l'on tente est plus modeste : mieux comprendre le problème de recherche et générer des questions nouvelles et plus claires pour avancer dans son étude. Notre prétention n'est donc pas de prédire, mais bien plutôt de comprendre. Il s'agit d'une étude dans laquelle, selon la proposition de Rescher<sup>285</sup>, l'objectif ultime n'est pas de chercher la meilleure réponse mais seulement quelques réponses possibles et probables ; c'est-à-dire que cette méthode, en ce qu'elle est inductive, cherche une *plausible probability*. On tente ainsi de proposer des interprétations solides par un travail de

<sup>284</sup> Comme on le verra dans le chapitre suivant, les gouvernements municipaux ont au Mexique des périodes de trois ans sans réélection immédiate, ce qui nous amène à un scénario de quatre gouvernements différents dans chaque étude de cas.

<sup>285</sup> Rescher N., *Induction. An essay on the justification of inductive reasoning*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1980.

systematisation d'observations et d'analyses qui soient plausibles, et c'est donc cette systematisation qui donne sa rigueur à la méthode. Hempel<sup>286</sup> va même plus loin lorsqu'il dit : «...les conclusions ne découlent pas des faits mais de l'interprétation systematique que l'on fait lorsqu'on rend compte de ces faits. » Dans ce sens, la *méthode de cas* apparaît pertinente, étant donné qu'il s'agit d'une recherche dans laquelle, selon Yin<sup>287</sup>, le chercheur se retrouve face à une situation qui enveloppe une diversité de variables difficiles à identifier et bien plus difficiles encore à contrôler, ce pourquoi il ne peut avoir un contrôle de la variation sur l'ensemble.

Le processus de sélection des cas d'étude a résulté de plusieurs aspects. D'une part, comme on vient de le commenter ci-dessus, il s'agit de cas que l'on avait commencé à étudier il y a longtemps, ce qui donnait l'opportunité de réaliser une étude longitudinale de ces cas dans un scénario de changements significatifs dans l'action publique urbaine. C'est-à-dire qu'un premier aspect a indubitablement été l'« opportunisme planifié » auquel Pettigrew<sup>288</sup> se réfère comme à un composant dans toute étude à caractère longitudinal. D'autre part, il faut signaler que l'on disposait d'un ensemble plus important de cas susceptibles d'être étudiés, mais que l'on a choisi quatre d'entre eux après avoir considéré qu'ils remplissaient une condition de « polarisation » (d'après Pettigrew) ; c'est-à-dire que c'était des cas qui montraient des situations diverses et contrastantes. Cette forme « d'approche par les cas extrêmes » permet de voir le « mosaïque complet »<sup>289</sup>, comme le mentionnent certains auteurs. Autrement dit, si tous les cas sélectionnés reflètent la situation de l'évolution de l'action publique urbaine de villes relativement similaires, les itinéraires de l'évolution et le résultat de ces processus étaient contrastants. Cette diversité ne se reflétait pas aussi nettement dans les autres cas disponibles au début, et du reste, il n'était pas possible ni recommandable de choisir un plus grand groupe de cas à cause des difficultés que cela aurait posé dans le fonctionnement d'une étude ayant ces caractéristiques.

<sup>286</sup> Hempel C., *Philosophy of natural science*, Englewood Cliffs, 1966.

<sup>287</sup> Yin R., *op. cit.*

<sup>288</sup> Pettigrew A., *op. cit.*

<sup>289</sup> Voir la proposition que fait à ce sujet Becker H., *The life history as a scientific mosaic*, *Sociology Works*, Chicago, 1970.

Comme on le verra, l'ensemble des variables à observer dans les différentes études évolue dans chaque cas à des rythmes inégaux ; par moments, la situation coïncide entre eux mais les patrons d'évolution semblent ne pas être les mêmes. C'est justement ce phénomène qu'il nous a semblé intéressant d'étudier et de comprendre dans cette recherche, raison pour laquelle ce critère a été déterminant pour notre sélection de cas. Ainsi, les différentiels dans le rythme d'évolution de l'action publique locale, l'orientation de celle-ci et les adaptations et remaniements auxquels elle donne lieu chez les acteurs qui confluent, sont des aspects qui diffèrent dans les quatre cas sélectionnés. Dans la mesure où dans un ensemble de qualités de l'action publique celles-ci sont, du point de vue de cette étude, des variables qui dépendent d'autres facteurs, il était important que chaque cas présente des variations dans ces qualités pour ainsi mieux comprendre certains facteurs qui, s'ils ne déterminent pas l'action publique locale, du moins ont-ils sur elle une forte influence. Ce point particulier sera plus loin l'objet d'un approfondissement.

4. *La collecte d'informations comme processus diversifié et aux dimensions multiples.* Selon Pettigrew<sup>290</sup>, il est nécessaire, dans toute étude à caractère longitudinal, que la collecte des données remplisse cinq conditions : i) que les données soient de nature *processuelle*, c'est-à-dire qu'elles englobent aussi bien des aspects qui reflètent l'action que des aspects qui reflètent la structure dans laquelle l'action s'inscrit ; ii) qu'elles permettent une dimension *comparative* en englobant plusieurs secteurs ou plusieurs situations ; iii) qu'elles aient un caractère *pluriel*, c'est-à-dire qu'elles englobent les interprétations des divers acteurs participant au processus ; iv) qu'elles reflètent la dimension *historique*, c'est-à-dire qu'elles rendent compte de l'évolution d'idées, d'actions et de contraintes dans une période déterminée ; v) qu'elles aient un caractère *contextuel*, c'est-à-dire qu'elles combinent constamment processus et contextes.

---

<sup>290</sup> Pettigrew A., *op. cit.*

Dans ce sens, notre étude tente d'englober toutes ces dimensions. Pour cela, on analyse en premier lieu l'évolution des structures gouvernementales et des coalitions d'acteurs par rapport à des politiques spécifiques<sup>291</sup> ; de là, on adopte le concept de configuration en intégrant l'aspect structurel et d'action concrète aussi bien d'acteurs gouvernementaux que non gouvernementaux. De fait, comme il a déjà été dit, ce que cherche cette perspective, c'est l'analyse de l'*évolution des systèmes de régulation*. Afin de mieux comprendre cette évolution, on intègre des données sur les *accomplissements gouvernementaux* dans les différentes périodes de gouvernement (de trois ans chacune) pour chacun des cas, en plus des données sur les *mécanismes d'interaction entre le gouvernement local et les acteurs non gouvernementaux* qui participent aux politiques en question<sup>292</sup>. Ce type d'information permet de conserver une dimension comparative entre les études de cas et entre les diverses périodes analysées à l'intérieur de chaque cas. De même, par les interviews des acteurs aussi bien gouvernementaux que non gouvernementaux qui participent à des coalitions, on cherche à apprécier la pluralité des perceptions sur l'action publique urbaine. Pour leur part, des données sur l'évolution des objectifs gouvernementaux, sur leurs systèmes de gestion, leurs projets prioritaires, les finances urbaines, les profils professionnels des administrateurs au gouvernement, les partis politiques qui gouvernent, les actes du conseil municipal, la personnalité des maires, les associations d'entrepreneurs locaux, ou sur les groupes d'intérêt et de citoyens, ces données permettent d'avoir une vision historique du processus. Enfin, l'intérêt à contextualiser chaque étude de cas à partir de l'analyse de certaines données de l'économie locale et/ou nationale, ou du système politique régional et/ou national, sont utiles pour intégrer une vision aussi bien historique que contextuelle du processus étudié<sup>293</sup>.

Pettigrew insiste par ailleurs sur le fait que ce type d'étude doit prendre en compte au moins trois stratégies de collecte des données : l'*information documentaire* et d'archives, les *interviews en profondeur* d'acteurs-clés, et

<sup>291</sup> À ce sujet, on mettra particulièrement l'accent sur les politiques de développement urbain et sur celles de création d'infrastructure urbaine pour des populations de peu de ressources.

<sup>292</sup> Cette analyse des mécanismes d'interaction prendra souvent la forme d'une analyse des réseaux de politiques.

<sup>293</sup> Une liste exhaustive des variables à observer sera présentée plus loin.

*l'observation directe* et un matériel ethnographique. Ainsi, notre étude englobe les trois stratégies mentionnées, mais cependant pas avec la même intensité tout le long de la période, pour les raisons évoquées plus haut.

Tout d'abord, la collecte de données à caractère documentaire (information de sources secondaires) s'est orientée principalement vers cinq domaines de travail, avec la même intensité tout le long de la période et dans les quatre cas d'étude :

- La révision d'information historique et statistique sur l'économie, la démographie, les indices de couverture de services urbains et le système politique régional et local.
- L'analyse de la documentation interne du gouvernement municipal, comme les organigrammes, les plans, les programmes et les règlements élaborés dans les diverses périodes de gouvernement étudiées dans chaque cas.
- L'analyse des flux des finances locales à partir de sources d'information nationales, en comparant cette information avec celle fournie par les trésoreries locales.
- L'analyse de la totalité des comptes rendus des réunions du conseil municipal sur les dix ans d'étude pour chaque cas (au total, 1.251 actes ont été révisés, dans lesquels environ 5.992 affaires sont traitées).<sup>294</sup>
- L'analyse de la presse locale durant cette période, afin de détecter les projets ou les actions du gouvernement local qui ont eu le plus de répercussions en termes soit de diffusion, de rejet ou d'adhésion.

Ensuite, la collecte directe d'informations (information primaire) s'est orientée principalement vers trois domaines d'étude et a été menée à bien de manière moins systématique dans les premières années de la période et plus systématiquement dans les dernières années :

- La levée de questionnaires sur les profils professionnels, destinés aux moyens et hauts dirigeants de l'administration municipale en service les

---

<sup>294</sup> En annexe on présente la méthode d'analyse des comptes rendus du Conseil.

trois ou quatre dernières années de la période (180 questionnaires au total ont été remplis).

- La réalisation d'interviews de maires et de moyens et hauts dirigeants du gouvernement local, ainsi que parfois de membres du conseil en exercice les trois ou quatre dernières années de la période (au total, 28 interviews ont été effectuées).
- La réalisation d'interviews d'entrepreneurs locaux, de leaders citoyens ou d'opinion (journalistes, consultants ou membres de l'Église catholique ; au total, 22 interviews réalisées).

Enfin, nous avons participé comme observateur à quelques réunions de conseils municipaux (à au moins deux dans chaque cas étudié), ainsi qu'à quelques réunions de comités des citoyens qui participaient à certains programmes du gouvernement local (au total, six réunions dans trois des quatre cas étudiés) ; et nous avons en outre participé à quelques visites de maires dans des quartiers de leurs villes ou à des réunions d'accueil des demandes des citoyens (cette activité n'a pu être réalisée que dans deux des quatre cas étudiés).

### 2.2.3 Les ensembles de variables à observer et les paramètres de l'observation

Ci-dessous sont présentées les variables que l'on identifie comme étant les plus importantes dans cette recherche. Étant donné la nature de cette étude, on ne prétend pas faire un suivi individuel de ces variables, car comme on le verra, leur liste est longue ; il s'agit plutôt de faire une analyse de l'évolution d'« ensembles de variables » associées aussi bien au contexte dans lequel se produit l'action publique locale qu'aux configurations gouvernementale et non gouvernementale qui déterminent cette dernière à travers le temps<sup>295</sup>.

---

<sup>295</sup> On peut voir dans l'Annexe la méthode de collecte de données associée à chaque variable.

*a) Ensembles de variables associées au contexte de l'action publique locale*

- Caractéristiques du développement économique de la région et de la ville en question, en particulier
  - Structure économique par secteur agricole, industriel et commercial
  - Évolution et croissance du ou des secteurs d'activité les plus importants dans l'économie locale
  - Identification des groupes économiques de la région ou de la localité les plus importants
- Caractéristiques du développement socio-démographique
  - Évolution et croissance démographique
  - Structure de la population active
  - Niveaux de marginalité et de pauvreté dans la localité
  - Infrastructure des services urbains et niveaux de bien-être social
- Caractéristiques du contexte politique régional
  - Partis politiques qui ont dominé et qui dominent la scène régionale
  - Partis politiques au gouvernement de l'État fédéré
  - Événements politiques régionaux qui ont marqué la culture politique locale
  - Degré de subordination politique locale à la dynamique de l'État fédéré (situations de cohabitation ou de subordination par la voie partisane)

*b) Ensembles de variables associées à l'analyse de la configuration gouvernementale locale*

- Caractéristiques du contexte politique local
  - Partis politiques qui ont dominé la scène locale
  - Partis politiques au pouvoir dans la période d'analyse
  - Résultats de processus électoraux dans la période d'analyse
- Caractéristiques du Conseil municipal
  - Composition du conseil par périodes de gouvernement dans la décennie étudiée
  - Degré de subordination des membres du conseil au maire (mécanismes de décision dans des projets spécifiques) à travers les différentes périodes étudiées

- Climat de délibération du conseil (tendance au conflit ou au consensus dans des projets spécifiques) dans les différentes périodes étudiées
  - Agenda prioritaire d'affaires discutées au sein du conseil (révision des comptes rendu du Conseil)
  - Trajectoire politique du maire et style de leadership
    - Itinéraire professionnel du maire, réseaux de relations locales et carrière politique
    - Propension à la direction verticale ou au travail horizontal (en équipe) dans des projets spécifiques
    - Valeurs personnelles et principes d'orientation de la gestion publique
    - Agenda prioritaire (stratégique) d'affaires directement promues par le maire sous son mandat (projets innovateurs de l'action publique locale)
  - Caractéristiques de l'administration municipale
    - Évolution de la structure organisationnelle au long des périodes étudiées
    - Évolution de la structure des finances locales et des stratégies adoptées dans les différentes périodes
    - Profil et itinéraires professionnels de moyens et hauts dirigeants
    - Système de gestion stratégique municipale et évolution de l'agenda de politiques publiques au long des périodes étudiées (avec une attention particulière portée à la politique urbaine et à la politique sociale)
    - Mécanismes et programmes de participation des citoyens
- c) *Ensembles de variables associées à l'analyse de la configuration non gouvernementale locale*
- Traditions civiques et sociales de la localité
    - Faits historiques qui rendent compte des traditions civiques, sociales et familiales dans la localité (propension aux mobilisations, à l'association, aux conflits ou autres)
    - Analyse des valeurs collectives qui sembleraient être très présentes dans la culture locale
  - Nature du tissu social local
    - Liens entre activités économiques locales et tissu social

- Degré d'intégration sociale ou de fracture entre les niveaux et couches sociaux
- Tendances à la délinquance et à la désintégration sociale
- Capacité organique et de participation sociale
  - Existence de réseaux d'associations non gouvernementales ou de citoyens qui participent à l'action publique locale
  - Expériences d'organisation autonome pour la résolution de problèmes collectifs
  - Existence de mouvements locaux au caractère environnemental ou de protection de groupes marginalisés
- Capacité associative de groupes économiques locaux
  - Associations locales d'entrepreneurs
  - Associations locales de constructeurs
  - Associations locales de commerçants

À partir du suivi de ces ensembles de variables, on va caractériser les processus d'évolution de l'action publique locale dans les quatre cas à étudier. Comme on le verra dans l'interprétation de ces cas, ces variables vont évoluer en blocs, avec une certaine cohérence entre elles du fait de leur interdépendance, ce qui permettra de former des scénarios qui se présentent systématiquement et que l'on pourra même standardiser. C'est-à-dire que si le nombre de variables est ample, les changements de celles-ci se produisent par blocs et avec une consistance interne, ce qui élimine la possibilité de variations isolées de chaque composant, laquelle rendrait l'analyse inutilisable. Comme il a été dit plus haut, c'est précisément la nature d'une étude de cas comme celle-ci que nous nous proposons de mener à bien.

### **2.3 Une méthode imparfaite mais efficace pour comprendre une réalité mouvante**

Le cadre méthodologique de toute recherche en sciences sociales se construit à travers un processus complexe entre le « devoir être » et le « pouvoir être », le souhaitable et le possible étant difficilement conciliables. Cette difficulté grandit à mesure que l'on s'approche pour observer des réalités constituées de variables

multiples, comme c'est le cas de l'étude de l'action publique ; mais la difficulté augmente encore plus si cette réalité est dans un mouvement agité durant la période d'observation. Un bricolage comme celui proposé dans ce chapitre tente de fournir au chercheur plusieurs options : d'une part, il admet des simplifications d'une réalité aux variables multiples en compressant celles-ci dans des ensembles de variables qui peuvent être observées dans des cas concrets ; de l'autre, il tente par une vision longitudinale de « tempérer » la mobilité en élargissant la perspective de vision. Une méthode pourvue de ces caractéristiques est limitée dans sa capacité à comprendre le détail d'une relation de certaines de ces variables à un moment donné, c'est-à-dire qu'elle est faible dans l'interprétation au niveau micro, ce pour quoi il faudrait avoir conçu une autre méthode d'analyse de l'action organisationnelle. Mais sa limitation peut faire sa richesse, et comprendre l'ensemble de l'évolution d'un système d'action publique plus large à travers le temps peut offrir une information très riche permettant d'expliquer comment les facteurs de construction sociale de l'action collective se transforment peu à peu en ses déterminants, sans pour autant annuler la possibilité de les modifier, de les remplacer, de les réinventer ou de les consolider. Notre stratégie de recherche par l'utilisation d'une méthode de moyenne portée (*mezzo level analyse*) ne prétend pas être plus valide que les autres, simplement elle est différente, elle est complémentaire, elle propose des défis peut-être moins explorés, mais pour une réalité comme la réalité mexicaine, elle est cruciale pour mieux comprendre le moment de transformation que connaît actuellement l'action publique locale.

On a insisté sur le fait qu'il est important de connaître le contexte de la transformation publique mexicaine pour mieux interpréter son étude. Si l'on a, dans ce chapitre, présenté le contexte général de la transformation latino-américaine comme base de la construction de notre cadre méthodologique, il semblerait maintenant nécessaire d'entrer plus en détail dans le contexte mexicain, ce que nous ferons dans les chapitres suivants.

*Deuxième partie. LES DEFIS DU CHANGEMENT  
INSTITUTIONNEL AU MEXIQUE*

**Chapitre 3. FEDERALISME ET DECENTRALISATION AU  
MEXIQUE : L'ACTUALITE D'UN VIEUX PROBLEME**

**Chapitre 4. LES VILLES MEXICAINES COMME ARENE DE  
L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : FAIBLESSES  
STRUCTURELLES ET APTITUDES POTENTIELLES**

### Chapitre 3

## FEDERALISME ET DECENTRALISATION AU MEXIQUE : L'ACTUALITE D'UN VIEUX PROBLEME

Une fois présentés les concepts cruciaux ainsi que la stratégie méthodologique de cette recherche, nous nous proposerions, dans ce chapitre, une introduction à la réalité mexicaine, laquelle constitue le contexte de cette étude. Certes, l'histoire et les particularités d'un pays comme le Mexique pourraient à eux seuls faire l'objet d'un vaste travail de recherche, mais dans ce chapitre, nous nous concentrerons presque exclusivement sur les caractéristiques du fédéralisme mexicain et de ses particularités, étant donné que l'étude de l'action publique urbaine se circonscrit dans ce domaine de réflexion. Dans ce chapitre, nous présenterons dans un premier temps quelques antécédents historiques nécessaires à la compréhension de la nature du pays, des défis que celui-ci doit relever ainsi que de l'évolution récente aussi bien du contexte économique que du système politique et de la situation sociale de la nation. Dans un deuxième temps, nous présenterons avec plus de détail les initiatives de décentralisation des dernières décennies, de même que le projet de « nouveau fédéralisme » et quelques-uns des impacts qu'il a eu au départ. Après, nous présenterons l'évolution et la situation actuelle du fédéralisme fiscal mexicain, et ce afin de comprendre la véritable portée et les limites de la décentralisation gouvernementale. Pour terminer, nous allons présenter le rôle que les collectivités locales commencent à jouer depuis quelque temps avec l'objectif d'accélérer la décentralisation.

### 3.1 Le Mexique, une histoire de régimes centralisateurs

#### 3.1.1 La construction de l'État mexicain: du centralisme aztèque au centralisme du PRI

Comme nous le savons bien, diverses cultures précolombiennes ont jadis peuplé le territoire mexicain. La culture *olmèque*, mère du reste des cultures préhispaniques, est née entre 2000 et 1300 avant J.-C. dans les zones proches du Golfe du Mexique. À partir de cette culture, plusieurs autres sont apparues ; parmi celles-ci, quelques-unes se démarquent des autres par le niveau de développement et de

consolidation qu'elles ont atteint : les *Zapotèques*, les *Totonaques*, les *Azèques* (*Mexicas*) et les *Mayas* principalement. Ce sont les *Mexicas* qui ont érigé l'un des empires les plus importants de l'histoire méso-américaine : l'empire aztèque, qui s'est épanoui sur de nombreuses années (1200-1500 après J.C.) et qui se caractérisait par ceci qu'il présentait une forme d'organisation sociale hautement centralisée dans la ville la plus importante de l'empire, *Tenochtitlán*, soumettant le reste des peuples indigènes d'alors. *Tenochtitlán* a été fondée par les Azèques en 1325 et en est venue à contrôler une vaste région qui allant d'une côte à l'autre et vers le Sud jusqu'en Amérique Centrale. En 1519, *Tenochtitlán* comptait plus de 200 000 habitants et, grâce au système économique de tributs, elle exerçait un contrôle sur beaucoup d'autres villes de l'époque ; par la suite, avec la Conquête espagnole menée par Cortés, en 1521, comme le relate Musset, la ville n'a pas disparu, bien au contraire ; les conquistadores construisent la capitale de la Nouvelle-Espagne sur les ruines de *Tenochtitlán*, afin de se maintenir au sommet de la hiérarchie par rapport aux autres peuples et continuer ce faisant à recevoir les richesses dans la ville-capitale. La conquête n'a donc pas altéré la centralisation de l'Empire aztèque, elle l'a plutôt renforcée puisqu'il s'agissait là d'une stratégie pour le contrôle et l'extraction de la richesse.

Les régions qui ont été les plus importantes pour les Espagnols en tant que sources de richesses étaient celles qui possédaient des mines ; à ce propos, il faut souligner que Zacatecas, Guanajuato et San Luis Potosí (cette dernière ville sera étudiée dans la présente recherche), ont joué un rôle stratégique dans la conquête. La tension sociale à laquelle a donné lieu la Conquête a atteint son point culminant au XVIIIe siècle, lorsque les créoles, c'est-à-dire les descendants d'Espagnols nés en Nouvelle-Espagne, ont commencé à alimenter l'idée d'indépendance. En 1810 commence la guerre d'indépendance et en 1821 cette indépendance est proclamée.<sup>296</sup> C'est ainsi que s'amorce une dure étape où l'on cherche à maintenir cette indépendance face aux interventions étrangères et face à la forte dépendance

<sup>296</sup> Depuis son surgissement comme nation indépendante, l'État mexicain s'est débattu entre les modèles centraliste y fédéraliste de gouvernement, auxquels il faut ajouter certains moments au cours du XIXe siècle où le débat s'est incliné vers des options monarchiques. Au cours des XIXe et XXe siècles, le fédéralisme mexicain, copie partielle du fédéralisme des États-Unis, peut être compris

économique, particulièrement par rapport aux États-Unis ; ainsi, entre 1836 et 1848, les États-Unis procèdent à l'annexion des états du Texas (à partir de la guerre de Texas), du Nouveau-Mexique et de la Californie<sup>297</sup> ; plus tard, le Mexique a dû effectuer des luttes armées contre les interventions des États-Unis (1847 ; 1848 et 1850) et de la France (1862). Par la suite, le dictateur Porfirio Díaz s'est installé au pouvoir pour plus de trente ans, ce qui, en plus d'accroître la pauvreté chez les paysans de toute la nation, a créé les conditions propres à l'éclatement de la Révolution mexicaine, la première révolution sociale du XXe siècle.<sup>298</sup>

La Révolution mexicaine a donné lieu à une période d'instabilité de plusieurs années. La Constitution actuelle est certes proclamée dès 1917, mais il n'en reste pas moins que les disputes pour le pouvoir, qu'elles aient lieu entre les caciques régionaux ou entre les leaders politiques les plus divers, se poursuivront sur plusieurs années encore. À ce propos, en 1926 a éclaté une guerre (la *Cristiada*), menée par quelques groupes catholiques contre l'État et ayant pour motif un certain nombre de réformes qui diminuaient le pouvoir de l'Église et limitaient le culte religieux.<sup>299</sup> La fin de l'instabilité politique post-révolutionnaire transparait finalement en 1929 avec la constitution du Parti National Révolutionnaire (lequel, en 1946, a pris le nom qu'il porte depuis : le Parti Révolutionnaire Institutionnel), parti qui a réussi, par le biais d'un système corporatif hautement efficace à créer des attentes parmi les divers groupes qui constituent la population (paysans, ouvriers, entrepreneurs, citoyens) et maintenir le contrôle politique national à travers la cooptation, les prébendes et, exceptionnellement, à travers l'exercice autoritaire du pouvoir.<sup>300</sup> Il convient de

---

d'avantage comme un modèle formel que comme une pratique de gouvernement; le centralisme marqué de l'État a fait du fédéralisme mexicain un modèle particulier.

<sup>297</sup> À ce propos, la phrase de José Vasconcelos est célèbre : « Pauvre Mexique, si loin de Dieu et si près des États-Unis »

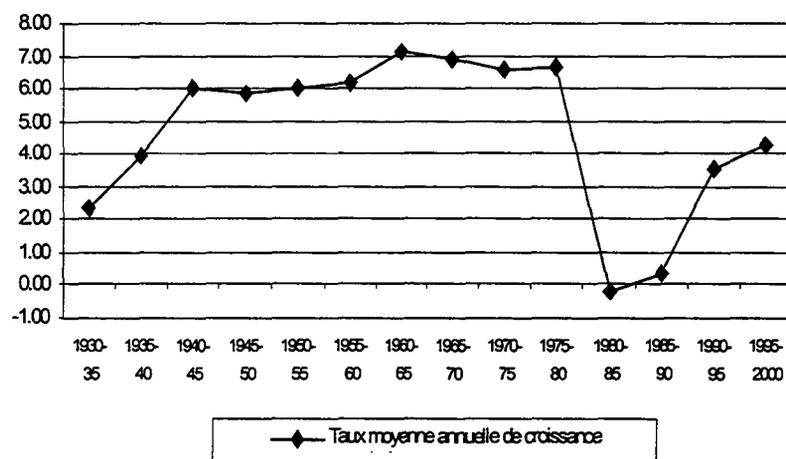
<sup>298</sup> Il faut signaler que le dernier facteur à avoir déchaîné la Révolution a été l'assassinat de Francisco Madero qui avait été élu comme président. Mentionnons au passage que Francisco Madero, considéré comme le « père de la démocratie » au Mexique avait été étudiant à HEC en France à la fin du XIXe siècle.

<sup>299</sup> Il importe de mentionner que ces confrontations ont eu lieu surtout dans le centre du pays, principalement dans les villes de León, Aguascalientes et en partie également à San Luis Potosí, villes qui font parti des cas étudiés dans notre recherche et qui ont indéniablement été marquées par ces événements et par leur intense pratique catholique.

<sup>300</sup> Il existe divers académiques et analystes politiques qui attribuent au système mexicain dirigé par le PRI pendant soixante-dix ans, une caractéristique de « dictature autoritaire *de facto* » ce qui est en partie vrai ; cependant, nous considérons que le cas mexicain, si on le compare à d'autres régimes autoritaires d'Amérique latine, a été un régime répressif plus par exception que par règle, il a bénéficié

mentionner qu'en cherchant à éviter la désintégration de l'État-Nation, le PRI a sensiblement renforcé la centralisation gouvernementale et celle de la vie économique et politique du pays. Le moment le plus brillant de cet arrangement politique a été vécu dans les années 40, 50 et sur une partie des années 60. Au cours de ces décennies, une croissance économique importante a été atteinte (graphique 3.1), ainsi qu'un niveau d'exportations agricoles significatif et un bon fonctionnement du modèle de substitution d'importations qui était en train de s'implanter dans toute l'Amérique latine. L'État exerçait une intervention considérable dans l'économie et le régime populiste se trouvait dans sa période florissante. Le pays considérait son modèle de développement comme l'un des plus réussis au niveau de toute l'Amérique latine puisque, en plus d'atteindre la croissance économique, il permettait un progrès social significatif. En fait, dans les années 50, on parle, dans les circuits nationaux et internationaux, du « miracle mexicain ».

GRAPHIQUE 3.1  
Croissance du PIB national  
1930-2000



Source : Élaboration personnelle avec données INEGI

en plus d'une orientation idéologique sociale qui a permis une certaine stabilité sociale. Nous préférons au demeurant l'adjectif que Vargas Llosa a proposé dans un Colloque qui a eu lieu dans la ville de Mexico : « la dictature parfaite », ce qui, soulignons-le, a valu à l'intellectuel péruvien une cordiale invitation de la part du gouvernement mexicain à quitter le pays le lendemain même. D'autres termes qui ont servi à définir le cas mexicain sont ceux de « dictature molle » ou « présidence impériale ».

### 3.1.2 Du « miracle » au « cauchemar amer »

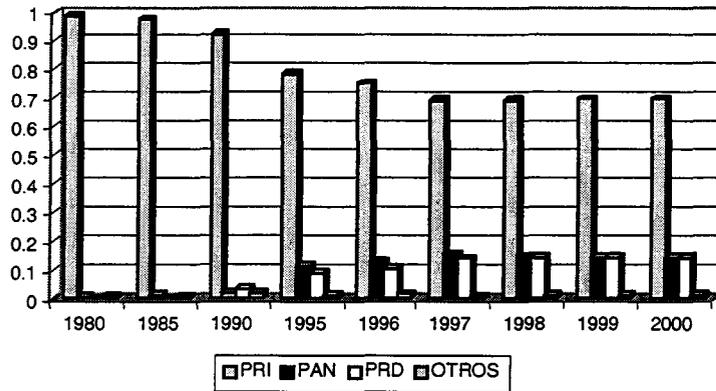
Toutefois, de ce miracle qui s'est étendu sur trois décennies, le modèle mexicain est peu à peu entré dans un « cauchemar amer » qui durera lui aussi trois décennies ; le maintien des réussites en matière économique, politique et sociale devient de plus en plus problématique. La paix sociale et le contrôle politique commencent à se voir altérer dès les années cinquante avec la violente répression du mouvement des travailleurs des chemins de fer; au cours des années soixante et soixante-dix, quelques mouvements guérilleros dans le sud du pays et des mouvements étudiants ont été eux aussi réprimés ; dans les années quatre-vingt, les fraudes électorales se sont avérées de plus en plus évidentes, donnant lieu à de véhémentes protestations ; dans les années quatre-vingt-dix, la présence d'organisations criminelles liées au trafic de drogues, les fréquents assassinats de personnages politiques, les scandales de corruption de fonctionnaires publics et de gouverneurs ainsi que l'éclatement de la guérilla au Chiapas ont été autant de symptôme de l'essoufflement de l'arrangement gouvernemental qui avait permis au PRI de demeurer au pouvoir pendant plus de soixante-dix ans.<sup>301</sup> Durant ce processus de détérioration, le régime s'est progressivement ouvert à la démocratie par la voie de la transparence électorale, ce qui a indéniablement modifié dans la dernière décennie le panorama politique du pays (graphiques 3.2, 3.3, 3.4 et 3.5)

---

<sup>301</sup> Le 2 juillet 2000, pour la première fois depuis sa création, le PRI a perdu les élections présidentielles. Le parti politique qui a obtenu la victoire avec la candidature de Vicente Fox a été le Parti Action Nationale (PAN) ; parti fondé en 1939 qui représente le courant démocrate-chrétien. Ce parti a été la principale force d'opposition du PRI et avait obtenu quelques triomphes au niveau de certaines villes et au Congrès aux années 1980, le premier gouverneur d'opposition a été aussi du PAN en 1989.

GRAPHIQUE 3.2

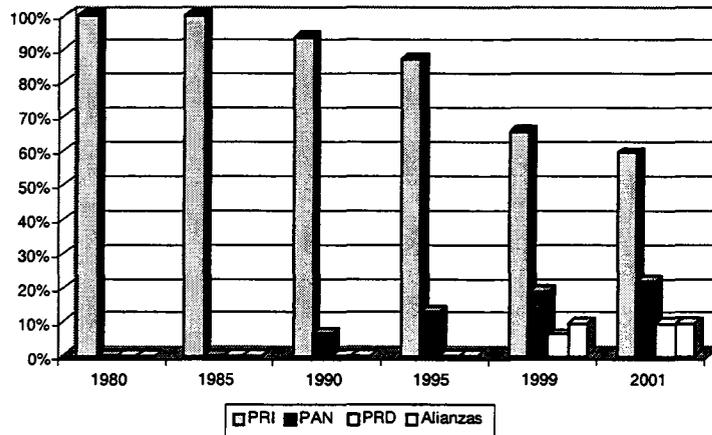
**Evolution des partis politiques au gouvernement municipal  
1980-2000**



Source : Élaboration personnelle avec données Remes (2000).

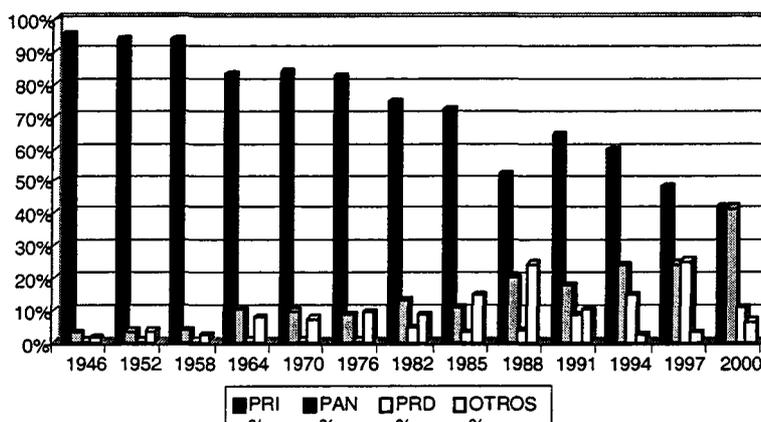
GRAPHIQUE 3.3

**Evolution des partis politiques au gouvernement  
Des états fédérés 1980-2001**



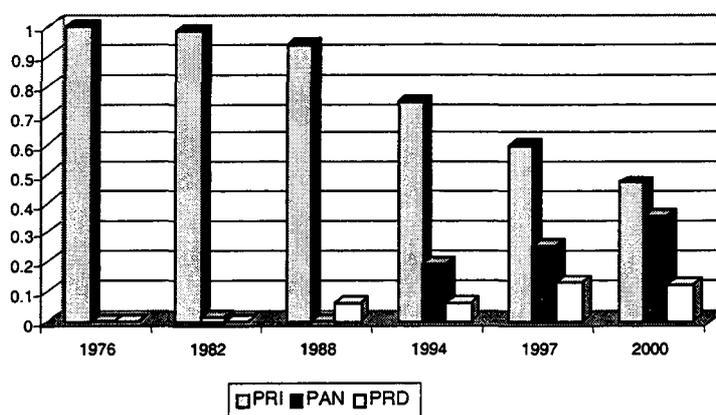
Source : Élaboration personnelle avec données de l'Institut Fédéral Electoral

**GRAPHIQUE 3.4**  
**Composition (%) de la Assemblée Nationale par parti politique**  
**1946 - 2000**



Source : Élaboration personnelle avec données Assemblée Nationale 1946-2000

**GRAPHIQUE 3.5**  
**Composition (%) du Sénat par parti politique**

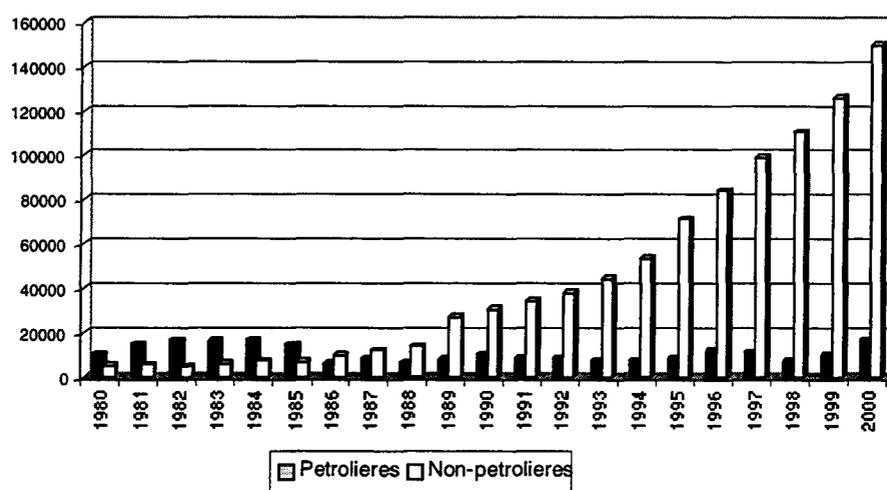


Source : Élaboration personnelle avec données du Sénat 1976-2000.

En matière économique, le parti au pouvoir a dû modifier radicalement ses postulats traditionnels d'un état intervenant, d'orientation sociale et d'inspiration keynesienne, pour ceux d'un état non-interventionniste, promoteur du libre marché, et d'inspiration néolibérale, et ce comme réponse au niveau très élevé d'endettement

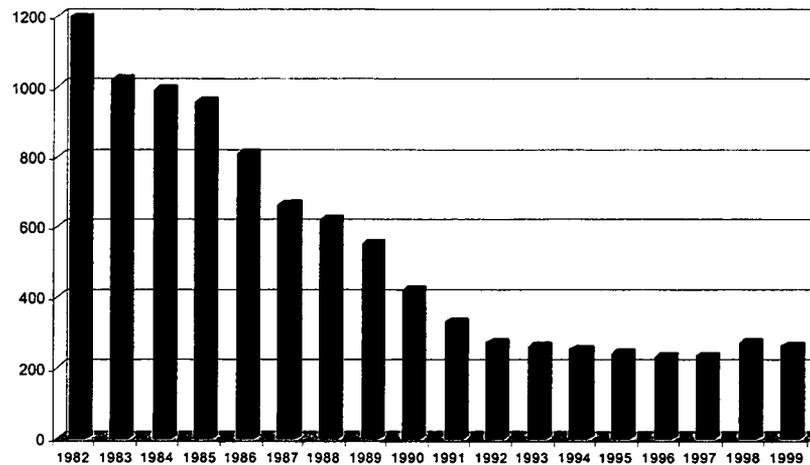
externe auquel on est arrivé à la fin des années soixante-dix, et comme réponse aux crises économiques récurrentes qui se traduisaient par de fortes dévaluations du peso, et également comme réponse aux niveaux très élevés de déficit public engendrés par un secteur très vaste d'entreprises et d'organismes gouvernementaux. Les remèdes proposés par les organismes internationaux ont été exemplairement adoptés par le gouvernement mexicain : processus intense de privatisation d'entreprises publiques (graphique 3.7), libéralisation des marchés (graphique 3.6), dévaluation drastique du peso et promotion d'un accord de libre échange commercial avec les États-Unis et le Canada, accord qui est entré en vigueur en 1994. Il va de soi que de telles mesures ont permis, comme dans le reste de l'Amérique latine, d'apporter de l'ordre dans l'économie et les finances publiques ; cependant, les coûts sociaux sont évidents. La proportion de foyers en situation de pauvreté dans le pays a augmenté au cours des dernières années, le chômage se répand et le taux de violence et d'insécurité croissent de manière alarmante (annexe 3.1).

GRAPHIQUE 3. 6  
Exportations pétrolières et non-pétrolières  
1980-2000



Source : Élaboration personnelle avec données du Poder Ejecutivo Federal, *Informes de Gobierno*, 1992-1999.

GRAPHIQUE 3.7  
**Nombre d'entreprises publiques**  
**1982-1999**



Source : Élaboration personnelle avec données du Poder Ejecutivo Federal, *Informes de Gobierno*, 1992-1999.

On peut affirmer qu'actuellement le régime politique du Mexique se trouve en pleine reconstruction. L'alternance du parti politique au pouvoir présidentiel après soixante-dix ans modifie indubitablement les référents, les traditions ainsi que les arrangements institutionnels qui caractérisaient le système mexicain. Il est clair que le contrôle politique du président ne pourra pas être le même, il est clair que le parti au pouvoir ne pourra pas fonctionner de la même manière que le PRI, avec un arrangement corporatif traditionnel ; il est clair également que le niveau de concentration du pouvoir au centre du pays ne pourra être maintenu. De plus, la société mexicaine se transforme en une société plus exigeante, vigilante et capable de formuler des demandes ; la démocratie, du moins la démocratie formelle-représentative, constitue une partie des nouvelles valeurs politiques acquises. Cependant, il reste beaucoup à observer dans les réarrangements du système et beaucoup à apprendre des nouvelles formes de gouvernements et des arrangements que l'on commence à construire. Il ne fait pas de doute que le système ne sera plus le même, mais nous ne savons pas si le modèle d'action publique nationale en construction sera solide et institutionnalisé ou simplement négocié par des accords temporaires et fragile dans son fonctionnement. C'est de cela que dépend la gouvernabilité du pays et la possibilité de transformer véritablement le régime

politique qui s'éteint ; il ne faut pas écarter le scénario d'un régime qui, parce qu'il ne trouve pas la voie d'un changement profond, prolonge simplement son agonie avec de nouveaux visages et de nouvelles pratiques, mais qui dans son essence se trouve également dans un état de détérioration et de décomposition. Cette recherche à partir des études de l'action publique dans des villes mexicaines tentera de jeter quelque lumière sur cette discussion.

### **3.2 La décentralisation au Mexique : une longue histoire de déconvenues**

Comme de nombreux autres pays, le Mexique s'est engagé depuis plus de dix ans sur la voie de la décentralisation de ses structures politiques et gouvernementales.<sup>302</sup> Cependant, l'impact de ce type d'initiative a été particulièrement faible au cours de la décennie 1983-1993 : les politiques de décentralisation mises en place sous les présidences de Miguel de La Madrid (1982-1988) et de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) n'ont pas atteint les objectifs fixés.

Ce n'est que récemment - depuis le début du sextennat d'Ernesto Zedillo (1994-2000) - que la décentralisation a connu une évolution importante. Le contexte de modernisation politique et d'ouverture démocratique, ainsi que l'apparition de l'alternance politique dans les gouvernements des États fédérés ainsi que des collectivités locales, transforment peu à peu la scène nationale. Et il est certain que ce type de dynamique a favorisé l'accélération de la décentralisation. Actuellement, les gouvernements des États fédérés peuvent, dans une certaine mesure, exercer une influence sur les politiques de l'enseignement, de la santé, sur les programmes de construction de logements, ainsi que sur ceux qui concernent l'infrastructure sociale et la lutte contre la pauvreté. De leur côté, les exécutifs municipaux disposent de davantage de ressources pour exercer leur action et d'une plus grande autonomie pour définir des projets d'urbanisme et de développement local. En outre, de nouvelles dispositions constitutionnelles permettent aux États et aux communes d'engager des « controverses constitutionnelles » avec les autres échelons gouvernementaux,

---

<sup>302</sup> La République Fédérale Mexicaine s'intègre actuellement du District Fédéral (la ville de Mexico), 31 états fédérés, et 2426 communes.

lorsqu'ils estiment que ceux-ci portent atteinte à leurs intérêts ou s'immiscent dans les affaires qui sont de leur ressort.

Il est indéniable que dans les dernières années la situation a changé ; cependant, les « liens fondamentaux » de dépendance des gouvernements des États fédérés et des exécutifs municipaux à l'égard du niveau fédéral que constituent l'argent et le culte du pouvoir continuent à fonctionner. D'une part, le système fiscal fédéral reste un des plus centralisés d'Amérique latine et, en dépit de progrès évidents, la dépendance en matière fiscale est toujours très forte, parfois même pesante. D'autre part, lorsque les différents échelons gouvernementaux sont de même tendance politique, on voit réapparaître la subordination de l'exécutif municipal à celui des États fédérés, et la subordination de ces derniers au gouvernement fédéral. La vieille culture politique du centralisme et le culte du chef suprême - qu'il soit président, gouverneur, maire, cacique ou chef d'un parti politique - sont toujours présents dans la vie politique et gouvernementale du pays, soit à l'état latent ou soit clairement exprimés. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, au Mexique le centralisme est ancré dans les racines mêmes du système social, dans l'imaginaire collectif dont s'est nourrie cette nation depuis l'époque préhispanique, en passant par la conquête, l'indépendance et la révolution, jusqu'à aujourd'hui.

En matière de décentralisation, il s'agit donc de clairs-obscurs, de nuances, de progrès parfois importants et de survivances presque inexplicables, de pas en avant et de pas en arrière, d'expériences réussies et d'échecs regrettables. Il s'agit en outre d'un processus à plusieurs vitesses et à géométrie variable. Dans certaines régions, on peut observer un Mexique transformé, largement décentralisé, et dans lequel l'impulsion donnée aux niveaux régional et local agit sur le rythme et les modalités de la décentralisation ; dans d'autres régions, en revanche, on retrouve, presque inchangé, l'ancien Mexique centraliste et prémoderne. En d'autres termes, la tradition et le changement se manifestent simultanément.

Il est intéressant d'observer que, dans ce processus, ce n'est pas nécessairement le nord qui est moderne et le sud qui est ancré dans la tradition, même si ce dernier reflète le modèle dominant au Mexique. Ce processus est plus complexe, et on peut y

observer les contrastes entre le nouveau et l'ancien modèle aussi bien dans le nord que dans le sud ; il arrive même que ces contrastes se manifestent dans une même localité, en raison de progrès et de reculs successifs. Ainsi, le scénario de la décentralisation mexicaine est fait de progrès très importants mais parfois éphémères, de phases soumises à des tendances opposées qui engendrent des asymétries et des déséquilibres, de passages qui contrarient le cours du processus et provoquent parfois des ruptures et des reculs. Tout cela interdit de qualifier la décentralisation de positive ou de négative dans l'absolu. On peut dire plutôt qu'elle engendre des dilemmes, qu'elle crée des opportunités et des risques, qu'elle instaure peu à peu une nouvelle configuration, difficile à évaluer, dans la mesure où il s'agit d'un processus en cours, et difficile à se représenter dans l'avenir, puisque ce processus est instable et imprévisible.

### 3.2.1 La décentralisation mexicaine ; des pas en avant, des pas en arrière

Comme nous venons de le dire, le centralisme n'a pas inquiété les premiers gouvernements postérieurs à la révolution ; ceux-ci l'ont plutôt renforcé, avec l'intention de créer un État national solide. Par la suite, sous la présidence de Lázaro Cárdenas (1934-1940), les premiers plans régionaux de développement ont été appliqués dans le nord du pays ; ils visaient à promouvoir l'agriculture irriguée, à organiser la production et à réglementer la propriété foncière. A partir des années 1940, l'adoption d'un processus d'industrialisation reposant sur la substitution des importations a probablement été l'un des facteurs qui ont accéléré la centralisation, en raison de la nécessité de concentrer le développement industriel. Au début des années 1950, apparaissent quelques tentatives isolées en vue de promouvoir le développement dans quelques régions du Golfe du Mexique et du sud du pays. Plus tard, pendant toute la période du « développement stabilisateur » (1958-1970), aucune initiative n'a été prise en matière de décentralisation. C'est à partir de la période 1970-1976 qu'apparaissent quelques initiatives décentralisatrices ou, du moins, que sont réalisés des efforts en matière de planification régionale. D'une part, les premières mesures concernant la déconcentration de l'industrie sont prises ; d'autre part, un certain nombre de mécanismes à caractère régional, comme les Comités de promotion du développement économique (Coprodes) sont créés. Au cours de la période 1976-1982, le développement de ports industriels est favorisé ; par ailleurs, une série de plans sectoriels et un plan global sont élaborés pour servir de cadre de référence au

développement des diverses régions du pays. Les crédits différentiels et les subventions constituent des mesures d'incitation à l'implantation d'activités économiques en dehors des principaux centres industriels.

C'est pendant le sextennat de M. de La Madrid (1982-1988) qu'un véritable effort est fait pour décentraliser la vie du pays. Le Plan national de développement (PND) affirme alors la nécessité de « redistribuer les compétences entre les trois instances de gouvernement », ainsi que de « promouvoir le développement intégral des États fédérés et des communes par la création d'un Système de planification démocratique »<sup>303</sup>. Les Comités de planification et de développement des États (Coplade) sont créés à cet effet ; ils sont conçus comme des instances de délibération et de consensus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des États. En outre, une participation importante des exécutifs municipaux est prévue, au sein de comités similaires créés au niveau municipal (Coplademun). Il faut souligner l'importance attribuée au thème du renforcement des entités municipales, car cela a conduit en 1983 à la réforme de l'article 115 de la Constitution. Cette réforme accroît le pouvoir des exécutifs municipaux en matière de réglementation, établit des obligations dans le domaine des services municipaux, et affecte l'impôt foncier à ce niveau de gouvernement, afin de consolider les finances des gouvernements locaux. Pourtant, les résultats de cette initiative - la plus complète de celles qui avaient été tentées jusque-là en matière de décentralisation - n'ont pas été à la hauteur des espérances. L'absence de diversité de la scène politique, due au contexte du « parti unique » au pouvoir, a, semble-t-il, réduit l'impact de ces mesures. Les comités de planification, par exemple, sont devenus des réunions de pure forme, au cours desquelles les dirigeants des États et les fonctionnaires fédéraux imposaient la logique, le rythme et l'orientation du processus ; par ailleurs, les communes se sont montrées très souvent incapables de collecter de nouveaux impôts, et les gouvernements des États fédérés ont donc continué à gérer ces impôts au nom des communes<sup>304</sup>.

<sup>303</sup> Pouvoir Exécutif de la Fédération, *Plan National de Développement (PND) 1983-1988*, México.

<sup>304</sup> Les limites de cette expérience de décentralisation ont été étudiées par : Cf. Couffignal G., *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, México, FCE, 1993; Rodriguez V., *Decentralization in Mexico: From reforma municipal to solidaridad to nuevo federalismo*, Boulder, CO: Westview, 1997; et Cabrero E., *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: CIDE- M.A. Porrúa, 1998.

Aujourd'hui encore, les petites communes ne disposent pas de moyens administratifs suffisants pour remplir ces fonctions, et ce sont les gouvernements des États qui s'en chargent. Les initiatives prises sous la présidence de M. de La Madrid se sont limitées à « décentraliser par décret » et n'ont pas été complétées par un programme d'aides, qui aurait pu permettre de renforcer véritablement les pouvoirs des gouvernements des États fédérés et des exécutifs municipaux.

Sous la présidence de C. Salinas de Gortari (1988-1994), la décentralisation cesse de constituer un thème spécifique de l'action gouvernementale. Cependant, le Programme national de solidarité (Pronasol), conçu essentiellement pour lutter contre la pauvreté, comporte quelques actions en faveur du développement régional et de la décentralisation. Les accords de développement social (Codesol), signés entre les représentants du gouvernement fédéral et ceux des États, définissent les actions du Pronasol. Ensuite, des comités constitués par la population bénéficiaire sont chargés de la mise en œuvre de ces actions. Selon des données officielles, environ 27 000 comités ont été créés dans le cadre de ce programme. La différence essentielle en matière de décentralisation entre le Pronasol et les mesures adoptées au cours de la période antérieure est que ce programme vise davantage à renforcer la participation citoyenne à l'intérieur des communes plutôt que les pouvoirs des États fédérés et des communes. En effet, le Pronasol est organisé comme une structure parallèle aux gouvernements locaux, qui les tient virtuellement à l'écart dans la prise des décisions et dans l'utilisation des ressources. Ce programme présente un caractère paradoxal, car l'efficacité de son action auprès de la population s'accroît dans la mesure où il déstabilise les institutions, déjà peu solides, que sont les gouvernements locaux, ce qui signifie qu'il progresse en détruisant les faibles acquis de la période antérieure ; c'est pourquoi ce programme a pu être qualifié de « décentralisation centralisée »<sup>305</sup>. Le Pronasol a finalement fait l'objet de très nombreuses critiques en raison de son caractère purement électoraliste ; il a même été considéré comme un programme néopopuliste destiné à soutenir des mesures néolibérales<sup>306</sup>.

<sup>305</sup> Les limites de cette expérience de décentralisation ont été étudiés par : Rodriguez V., *op. cit.* et Cabrero E., *op. cit.*

<sup>306</sup> Deux études renseignent sur les orientations suivies par le Pronasol : Cf. Molinar J. et Weldom J., Electoral determinants and consequences of national solidarity, In: *Transforming state-society relations in México* / ed. par W. Cornelius, A.L. Craig, J.Fox, U.S.A.: San Diego Center of U.S.-Mexican

### 3.2.2 L'initiative récente du « nouveau fédéralisme » : une décentralisation à géométrie variable

Le début de la présidence de E. Zedillo, en 1994, est marqué par l'initiative d'un « fédéralisme rénové » qui :

« ... doit naître de la reconnaissance des espaces d'autonomie des communautés politiques et du respect des domaines de compétence de chacune des catégories de gouvernement, afin de faire coexister de manière harmonieuse et efficace la souveraineté des États et la liberté des communes avec les prérogatives du gouvernement fédéral [...] dans la construction du nouveau fédéralisme, il est impératif de procéder à une profonde redistribution de l'autorité, des responsabilités et des ressources... [le fédéralisme rénové] se propose de mettre en oeuvre la décentralisation des fonctions, des ressources fiscales et des programmes publics vers les États et les communes, en se basant sur des critères d'efficacité et d'équité dans l'attribution de biens et de services aux communautés »<sup>307</sup>.

Il s'agit de pratiquer enfin un fédéralisme *de facto* et non pas seulement *de jure*, comme cela avait été le cas jusque-là. Pour confirmer cet engagement, en mars 1995, au cours d'une réunion organisée par les différents partis politiques du pays<sup>308</sup> - à laquelle participent les responsables gouvernementaux, président compris - un consensus se dégage : le centralisme fort, le présidentialisme marqué et les pouvoirs extraconstitutionnels de l'exécutif sur les gouvernements des États fédérés - c'est-à-dire l'intervention excessive du président dans les affaires locales -, ainsi que la fragilité institutionnelle des communes, la lenteur du système judiciaire, la faiblesse des pouvoirs législatifs de l'État fédéral et des États fédérés, et enfin l'injuste répartition des ressources fiscales sont autant de facteurs qui ont paralysé la vie fédérale et qui empêchent de mener à bien les diverses réformes nécessaires à la modernisation du pays.

Dès lors, des initiatives sont prises pour redistribuer les fonctions entre les divers échelons gouvernementaux, en particulier dans les secteurs de l'enseignement, de la santé et de la lutte contre la pauvreté ; par ailleurs, l'article 104 de la Constitution est réformé pour accorder à chaque niveau de gouvernement la possibilité de débattre avec les autres échelons de l'administration, et d'exiger la non-intervention dans les

---

Studies, 1994; et Dresser D., *Neopopulist solutions to neoliberal problems*, U.S.A.: San Diego Center of U.S.-Mexican Studies, 1991.

<sup>307</sup> Pouvoir Exécutif de la Fédération, *Plan National de Développement (PND) 1995-2000*, México.

<sup>308</sup> Forum national « Vers un fédéralisme authentique », tenu en mars 1995 à Guadalajara.

questions qui relèvent de sa compétence ou le respect de ses droits constitutionnels ; en outre, les ressources fiscales accordées aux États et aux communes sont légèrement augmentées ; et enfin, pendant les six années de gouvernement de E. Zedillo (1994-2000), l'accent est mis sur la « non-intervention » du président dans les affaires qui concernent exclusivement les gouvernements des États et les exécutifs municipaux. En matière de réformes politiques, c'est au cours de cette période que l'Institut fédéral électoral (IFE) devient totalement autonome, avec un président nommé par la Chambre des députés ; de plus, tout désaccord ou conflit électoral est porté devant la Cour suprême de justice ; enfin, l'élection du « chef de gouvernement du District fédéral » de Mexico a lieu pour la première fois au suffrage universel et donne la victoire à un candidat de l'opposition, Cuauhtémoc Cárdenas. Cet ensemble de réformes consolide la vie démocratique du pays et crée un climat propice à la décentralisation. Cependant, au cours de cette période, la décentralisation n'est pas le fruit d'une stratégie unique et clairement définie ; chaque secteur de politique adopte un rythme différent et une stratégie particulière. Il faut donc comprendre les différentes logiques du processus. Les éléments présentés ci-dessous, dans les domaines de l'enseignement, de la santé et des programmes sociaux de développement régional et de lutte contre la pauvreté, faciliteront cette compréhension.

#### *(a) L'éducation*

La « fédéralisation de l'éducation publique », comme a été appelée la politique de décentralisation dans ce secteur, a constitué l'un des processus les plus complexes de la décentralisation, en raison de la présence du Syndicat national des travailleurs de l'enseignement (SNTE), un des syndicats les plus puissants d'Amérique latine (1,5 million d'adhérents), qui s'y opposait. Cependant, en 1992, un accord est enfin signé avec ce syndicat et le processus est entamé, rompant ainsi avec une tradition centraliste qui datait de la période postrévolutionnaire. Selon le nouveau schéma, le gouvernement fédéral conserve les fonctions de réglementation et d'attribution des ressources financières au système d'enseignement primaire national, tandis que les fonctions techniques et administratives sont transférées aux gouvernements des États fédérés, et que la responsabilité du maintien en état des établissements scolaires est assignée aux exécutifs municipaux.

Une « stratégie radicale » a été appliquée pour réaliser la décentralisation de l'enseignement : l'adoption du décret la concernant n'a demandé qu'une journée et l'essentiel du processus a été mis en application en un mois. Quelques semaines ont suffi pour transférer aux gouvernements des États fédérés des ressources qui ont pratiquement multiplié par deux le budget de ces États du jour au lendemain ; de plus, les effectifs de fonctionnaires ont considérablement augmenté, jusqu'à être multipliés par quatre dans certains États. Cette stratégie radicale, qui peut s'expliquer par la complexité politique du secteur de l'enseignement - il fallait profiter d'une opportunité politique pour réaliser la décentralisation - a entraîné un afflux de personnel dans les administrations dépendant des gouvernements des États, ce qui a affaibli encore plus leurs capacités de gestion institutionnelle et administrative, et a même limité la gouvernabilité, comme l'ont souligné diverses études<sup>309</sup>.

La soudaineté et la rapidité avec lesquelles la décentralisation de l'enseignement a été menée sont impressionnantes. Il n'a fallu que quelques jours pour rompre avec une tradition centraliste de plus de soixante-dix ans, mais cette solution n'était guère satisfaisante pour les gouvernements des États, confronté à un processus chaotique, difficile à assimiler et comportant des risques d'instabilité institutionnelle et de conflits politiques ; certains gouvernements, par exemple, se sont trouvés fortement menacés sur le plan politique par les sections syndicales locales. Dans ce secteur, la décentralisation s'est caractérisée par l'absence d'un processus préalable d'«aménagement» institutionnel et administratif. En d'autres termes, les diagnostics concernant l'infrastructure et l'aptitude des gouvernements des États fédérés à mettre en oeuvre la décentralisation n'ont pas été pratiqués ; de plus, comme le transfert des ressources a été très rapide, les gouvernements n'ont pas eu le temps d'évaluer les conditions dans lesquelles le système d'enseignement de la région était transféré.

---

<sup>309</sup> Parmi ces études on peut faire référence à : Santizo L., *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo*, Documento de Trabajo, DT núm 56, México: CIDE, 1997; Ornelas C. El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil, In: *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos* / ed. par E. Cabrero, op. cit.; Cabrero E., Flamand L., Santizo C., et al., *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias federales y capacidades estatales*, *Gestión y Política Pública*, 1997, VI, 2.; Pardo M.C., (ed), *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México, 1999; et Ward,

Aucune concertation n'a eu lieu et la décentralisation a été « imposée » par le pouvoir présidentiel.

Le processus de décentralisation dans le secteur de l'enseignement revêt un caractère paradoxal. En dépit de l'importance des fonctions et des ressources transférées, les marges d'action et d'autonomie octroyées aux gouvernements des États sont très réduites. Les négociations avec le syndicat des enseignants, par exemple, sont réalisées par le gouvernement fédéral, et aucune ingérence de la part des gouvernements des États n'est admise, alors que ce sont eux qui sont confrontés aux contestations des maîtres et aux pressions politiques du syndicat. Par ailleurs, les ressources financières transférées sont presque entièrement (98 à 99 %) consacrées aux rémunérations des enseignants<sup>310</sup>, ce qui signifie que le transfert aux États de la responsabilité de la qualité des services, prévu par l'Accord pour la fédéralisation de l'enseignement (ANMEB) ne s'accompagne d'aucun transfert de ressources pour le fonctionnement du système, à l'exception des crédits correspondant au montant des salaires ; il est même précisé que les États devront « consacrer davantage de ressources » au système éducatif, ce qui est peu réaliste compte tenu du fait que ce niveau de gouvernement manque de ressources propres. Enfin, les États administrent le système, mais ils ne peuvent intervenir sur son orientation ni sur le contenu des enseignements, excepté pour quelques thèmes régionaux, qui peuvent être ajoutés sous réserve d'obtenir l'autorisation du ministère fédéral de l'enseignement. Il s'agit donc d'un processus de décentralisation de grande envergure, mais qui s'apparente à une simple déconcentration.

Il est difficile d'établir un bilan de la décentralisation de l'enseignement. Le recul n'est pas encore suffisant, et on n'observe pas de changements importants dans les indicateurs tels que le taux d'analphabétisme, la couverture du système scolaire ou le niveau de diplôme. D'une part, il est certain que, jusqu'à maintenant, le processus a créé plus de problèmes aux gouvernements des États qu'il ne leur a offert d'opportunités. Selon des dirigeants et des fonctionnaires du secteur de

---

Rodriguez et Cabrero Ward P., Rodríguez V. et Cabrero E., *New federalism and state government in Mexico. Bringing the state back in*, Austin: LBJ School, Université du Texas, 1999.

l'enseignement au niveau des États fédérés, sur le plan de la décentralisation, le processus a été très limité et ils dépendent totalement de la fédération ; sur les plans administratif et politique, le processus a été chaotique et il a créé beaucoup de nouveaux problèmes.<sup>311</sup> Cependant, il est indéniable que, par ailleurs, le processus a donné l'occasion aux gouvernements des États d'utiliser leurs aptitudes à entreprendre et à innover. Il existe des espaces restreints dans lesquels l'Accord est un peu imprécis, ce qui a permis à certains gouvernements des États de développer leurs propres projets ; par exemple, dans l'État d'Aguascalientes, ont été mis en place d'ambitieux programmes de formation des maîtres, de contrôle et d'amélioration de la qualité de l'enseignement, et des comités de parents d'élèves ont été constitués<sup>312</sup>. Récemment une partie de ces innovations a été adoptée au niveau fédéral et recommandées à l'ensemble des États ; et, même s'il s'agit encore d'expériences isolées, cela pourrait être le début d'un processus plus large, qui exercera une pression de plus en plus forte sur le centre pour obtenir davantage d'espaces de décision. A la fin du chapitre on va analyser ce comportement innovateur aussi dans le cas des villes.

*(b) La santé*

L'expérience de décentralisation du secteur de la santé a été très différente. La décentralisation de la santé commence en 1983, sous la présidence de M. de La Madrid, et concerne à cette époque-là un peu moins de la moitié des États fédérés. Pendant le sextennat suivant, le processus tend à se paralyser. Ensuite, sous la présidence de E. Zedillo, la décentralisation reprend de manière intensive, dans le cadre du nouveau fédéralisme. L'Accord national pour la décentralisation des services de santé est signé en 1996 ; il marque le début du transfert de ressources humaines, matérielles et budgétaires vers les gouvernements des États. Dans ce secteur, comme dans celui de l'enseignement, le niveau fédéral se réserve les fonctions de

<sup>310</sup> On observe cette tendance dans divers États étudiés. Cf. Santizo C., *op. cit.*, Ornelas C., *op. cit.* et Pardo M.C., *op. cit.*

<sup>311</sup> Des interviews d'acteurs locaux réalisées dans le cadre de diverses études sont concordantes. Cf. Santizo C., *op. cit.*, Ornelas C., *op. cit.*, Pardo M.C., *op. cit.*; et Ward P., Rodríguez V. et Cabrero E., *op. cit.*

<sup>312</sup> Divers études ont été faits sur l'expérience réalisée dans l'État d'Aguascalientes. Cf. Santizo C., *op. cit.*, Pardo M.C., *op. cit.*; et Ward P., Rodríguez V. et Cabrero E., *op. cit.*

réglementation et de contrôle, tandis que les États se voient confier la mise en oeuvre du système<sup>313</sup>.

Une des principales vertus de la politique de décentralisation dans le secteur de la santé est, sans aucun doute, le fait que sa réalisation s'est étendue sur une longue période, puisque le processus a débuté il y a plus de dix ans. La durée de la décentralisation a permis des négociations et des arrangements permanents entre le ministère fédéral de la Santé et les gouvernements des États fédérés. Contrairement à ce qui s'est passé dans le cas de l'enseignement, il s'agit d'une « stratégie progressive », qui a permis aux structures administratives des États d'atteindre leur maturité et de s'adapter, et aux fonctionnaires auxquels incombent les nouvelles responsabilités d'acquiescer les compétences nécessaires. En outre, la décentralisation dans le secteur de la santé a réuni deux qualités très importantes : d'une part, des diagnostics détaillés des systèmes des divers États ont été effectués préalablement, ce qui a grandement facilité les transferts ; d'autre part, a été instituée une instance de délibération, de négociation et de suivi de la politique de décentralisation entre le niveau fédéral et les gouvernements des divers États - le Conseil national de la santé - , ce qui a permis de conclure en temps voulu les arrangements nécessaires et de prendre en compte les rythmes, les points de vue et les préférences des acteurs locaux. Le secteur de la santé n'est pas plongé dans un contexte politique aussi complexe que le secteur de l'enseignement, ce qui a sans doute permis d'appliquer une stratégie de décentralisation mieux organisée et mieux planifiée que dans le secteur de l'enseignement.

Les effets bénéfiques de la décentralisation des services de santé ne sont pas encore visibles, et il sera difficile de mener le processus à son terme sans accroître le montant des ressources transférées qui, tout en n'étant pas réduites uniquement au paiement des salaires, comme dans le secteur de l'enseignement, sont insuffisantes. Des initiatives originales sont prises par certains gouvernements et, petit à petit, de

<sup>313</sup> *Ley General de Salud*, Congreso de la Unión, México, 1995. La décentralisation dans ce secteur a été étudié par : Flamand L., *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud*, Documento de Trabajo, DT núm. 55, México: CIDE, 1997; Cabrero E., Flamand L., Santizo C., et al., *op. cit.*, Cardozo M., *Análisis de la descentralización en el sector salud*, In: *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos* / ed. par E. Cabrero, *op.cit.*

nouveaux acteurs participent à l'élaboration des politiques et des programmes de santé. Il est prévisible que, dans ce secteur, l'efficacité et la participation sociale s'accroîtront au cours des années à venir. En dépit de ses limites actuelles, cette politique de décentralisation est la plus réussie jusqu'à maintenant.

*(c) Les programmes sociaux de développement régional et de lutte contre la pauvreté*

Dans le cadre du nouveau fédéralisme, il est aussi possible d'examiner la décentralisation dans le secteur des programmes de lutte contre la pauvreté et de création d'infrastructures sociales. A l'arrivée de E. Zedillo au pouvoir, le Pronasol, lancé par l'administration antérieure, disparaît. Cette mesure était inévitable, étant donné la vive polémique suscitée, à la fin de la présidence de C. Salinas, par le caractère électoraliste prêté à ce programme. L'ensemble des actions que gérât le Pronasol devient le Poste (branche) budgétaire 26, l'appellation technique des programmes sociaux est adoptée afin d'éviter la polémique. La première mesure que prend E. Zedillo est de décentraliser ces fonds vers les États et les communes ; 50 % sont décentralisés dès la première année de gouvernement, 15 % supplémentaires le sont à la fin de la seconde, et la quasi-totalité du solde à la fin de la troisième. Par la suite, une des mesures les plus remarquables prises par le Congrès (pour la première fois depuis le début de la période postrévolutionnaire, sans la majorité absolue des représentants du PRI) est la création, à partir de 1997, du Poste 33 ; certains des programmes sociaux, en particulier ceux destinés à la construction d'infrastructures sociales (eau potable, revêtement des routes, construction de chemins, urbanisation de zones marginales) sont transférés sur ce poste, qui est totalement décentralisé vers les gouvernements des communes.

Pour la décentralisation de ces programmes, le niveau fédéral conserve la faculté de déterminer les catégories de dépenses auxquelles ces ressources peuvent être affectées (*conditioned grants*), ainsi que les critères d'attribution de ces fonds. Les gouvernements des États peuvent revoir les critères de répartition entre les communes de chaque État et conservent une petite partie des fonds pour des programmes de renforcement des institutions. Enfin, les exécutifs municipaux doivent promouvoir la création d'un conseil municipal, constitué par divers agents sociaux locaux et par des bénéficiaires, et décider, conjointement avec ce conseil, de l'attribution des

ressources, en accordant la priorité aux investissements ; elles doivent aussi contrôler l'utilisation des ressources.

L'impact de cet important processus de décentralisation a toutefois été assez limité. Il est vraie que dans le cas des programmes de développement régional et lutte contre la pauvreté, les États et les communes se sont vu accorder de plus grandes marges d'autonomie de décision que dans le cas des politiques décentralisatrices d'éducation et santé. Cependant cette méthode, qui a obligé les autorités locales à faire preuve d'une grande créativité, a eu en contrepartie, des effets pervers. Notamment, les objectifs du programme –surtout ceux qui correspondent à la lutte contre la pauvreté- peuvent ne pas être totalement respectés ; par exemple, dans plusieurs cas, la satisfaction des besoins des groupes les plus défavorisés de la population a été sacrifiée à celle des groupes politiquement plus importants au niveau local. Par ailleurs - et cela va dans le même sens que ce qui précède - , le type d'action réalisée dans de nombreuses communes profite de plus en plus aux habitants des quartiers centraux, au détriment des populations de la périphérie ; c'est-à-dire qu'une part de plus en plus importante des actions publiques concerne l'amélioration des équipements urbains (revêtement et entretien des rues, parcs de stationnement) et non pas les équipements sociaux de base (adduction d'eau, chemins) ou l'amélioration de l'habitat.

La décentralisation dans ce secteur fait apparaître le revers de la médaille. D'une part, en raison des insuffisantes capacités de gestion de la majorité des exécutifs municipaux, une partie des ressources est inutilisée faute de projets d'investissement et reste sur des comptes bancaires. D'autre part, la « contamination politique locale » peut conduire à détourner les programmes gouvernementaux de leurs objectifs, dans l'intention d'établir des mécanismes de clientélisme politique dans l'espace local. C'est à dire que la manque d'une action publique locale endogène fait que la décentralisation imposée du haut vers le bas n'a pas les effets espérés.

On observant l'expérience décentralisatrice du « nouveau fédéralisme » on peut conclure que les stratégies de décentralisation les moins équilibrées semblent avoir été également les moins efficaces. La stratégie radicale du secteur de l'enseignement,

dans laquelle le centre exerce un contrôle strict, pas plus que la stratégie dépourvue de suivi du secteur des programmes sociaux et de lutte contre la pauvreté ne semblent avoir constitué un progrès dans l'efficacité gouvernementale. La première a accru les fonctions administratives des gouvernements des États et a réduit aussi leur capacité de gouverner, tout en ne leur accordant aucun espace de décision. La seconde n'exerce ni pression ni contrôle sur les autorités municipales, mais son caractère laxiste peut inciter à ne pas respecter les objectifs de la politique sociale de lutte contre la pauvreté. Il semble que le « sain équilibre » du secteur de la santé permette aux gouvernements des États de mieux s'adapter, grâce au rythme progressif du processus ; il leur permet, en outre, de donner leur avis sur la stratégie de transfert de fonctions et leur accorde peu à peu des espaces d'autonomie plus larges.

Il faut également tenir compte du fait que, chaque secteur ayant une logique et une stratégie de décentralisation différentes, les gouvernements des États, qui ont dû mettre en place des formations très différentes dans leur orientation et dans leur contenu, se sont trouvés déstabilisés. Le gouvernement fédéral n'a pas fait le moindre effort pour faciliter le processus de décentralisation, ni pour coordonner les divers processus, pas plus que pour apporter un soutien préalable aux administrations des États fédérés ou des communes, sous forme de formation des cadres administratifs locaux ou d'infrastructures administratives diverses. S'inspirant du « nouvel institutionnalisme économique », le gouvernement fédéral a recherché le changement par la rupture et la crise, il a considéré qu'une stratégie de « choc » serait plus rapide et plus efficace. Cela a, sans aucun doute, simplifié la tâche au gouvernement fédéral ; mais, en revanche, les gouvernements des États fédérés ainsi que ceux des communes, se trouvent actuellement confrontés à divers problèmes : ils doivent se reconstruire sur le plan institutionnel et se réinventer sur le plan administratif, et cela n'implique pas pour autant qu'ils ont acquis des espaces suffisants de décision et d'autonomie. Le « nouveau fédéralisme » constitue indéniablement un pas en avant puisque la décentralisation progresse, mais il représente aussi un pas en arrière, car il est vraisemblable que certains secteurs connaîtront une réduction du niveau d'efficacité au cours des prochaines années. Cette réduction sera plus sensible dans les États du Sud, où les capacités administratives sont encore très peu développées.

### 3.3 Les succès et les désenchantements de vingt ans de politiques de décentralisation

#### 3.3.1 La réalité politique et la réalité fiscale

Il est difficile d'établir le bilan des différentes initiatives de décentralisation qui ont été prises depuis le début des années 1980. Les premières initiatives ont eu un impact très peu important, essentiellement en raison du contexte politique. Les conditions politiques qui prévalaient dans les années 1980 étaient encore celles d'un système de parti unique ; dans un tel contexte, la logique de subordination des gouverneurs et des maires à l'exécutif fédéral - dans le but de faire progresser leur carrière politique - était l'élément clé des règles du jeu. Il s'agissait de gouvernants élus comme candidats à l'intérieur du parti par la volonté du président ou des gouverneurs, ce qui engendrait un mécanisme de fidélités à l'égard de ces derniers, très éloigné d'un modèle consistant à agir efficacement en faveur des citoyens.<sup>314</sup> A partir des années 1990, il est évident que la situation change peu à peu ; il s'agit alors de gouverneurs ou de maires appartenant à l'opposition, qui arrivent au gouvernement par la volonté des citoyens, et qui ne doivent rien (ou très peu) à l'exécutif fédéral ou au gouverneur en fonctions. Même dans le cas de gouverneurs et de maires du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), le type d'incitations change ; il s'agit de gouvernants qui accèdent à cette position à l'issue de luttes serrées et ouvertes aux citoyens ; si des fidélités à l'égard de gouvernants du niveau supérieur existent, elles doivent être mises en balance avec la nécessité de présenter des résultats aux votants. Il est évident que ce changement dans les conditions politiques du système a permis aux initiatives de décentralisation les plus récentes d'avoir une plus grande portée (graphiques 3.2, 3.3, 3.4 et 3.5 dans la section 3.1 du chapitre).

Cependant, au-delà de ce facteur de type structurel ainsi que de l'accélération de la décentralisation engendrée par l'ouverture économique, il est certain que les initiatives de décentralisation ont connu d'immenses échecs. On pourrait même

<sup>314</sup> Cette nature du système de parti unique au Mexique a été étudié par différents auteurs, cf. Couffignal G., *op. cit.*; Camp R., The PAN's social bases: Implications for leadership, In: *Opposition government in México* / ed. par V. Rodríguez, P. Ward, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1995; Cornelius W., *op. cit.*, Cothran, Entrepreneurial budgeting: An emerging reform, *Public Administration Review*, 1993, 53; Rodriguez V. et Ward P., *op. cit.*

affirmer, que ces initiatives ont échoué, en un premier temps, parce qu'elles n'ont pas avancé autant qu'on pouvait l'espérer et, ensuite, parce qu'elles ont avancé à un rythme et dans une direction qui ne convenaient pas. Le paradoxe est que les échecs se sont donc produits aussi bien pendant la phase où le gouvernement fédéral ne voulait pas avancer que pendant celle où il y a eu une réelle volonté de le faire. Un examen superficiel du cas mexicain pourrait amener à conclure que : dans les années 1970, le gouvernement met en place un processus de déconcentration en renforçant les pouvoirs des agences fédérales dans l'ensemble du pays ; dans les années 1980, commence un processus de décentralisation, qui se traduit par des réformes en faveur des communes et par un système de planification à vocation décentralisatrice ; par la suite, la décentralisation est étendue à la société civile, grâce à des programmes gouvernementaux tels que le Pronasol, dans lesquels les comités de citoyens jouent un rôle important ; et enfin, une nouvelle conception du système fédéral, à partir du « nouveau fédéralisme », vient renforcer l'ensemble des réformes. Cependant, une telle interprétation serait erronée.

En réalité, au cours des dernières décennies, aucune stratégie globale ou d'intégration à moyen et à long terme n'a été adoptée pour la décentralisation. Il n'y a eu aucune continuité entre les initiatives, différentes dans leur vocation et dans leurs objectifs. Chacune est apparue dans une conjoncture particulière, en fonction d'intérêts très précis ; il s'agit de propositions inspirées par le pragmatisme, qui se sont fait du tort les unes aux autres et qui ont détruit les maigres acquis de la période antérieure pour imposer une nouvelle logique et une nouvelle orientation ; en outre, aucune d'entre elles n'a atteint les objectifs fixés dans les programmes sexennaux. Affirmer qu'il n'y a eu ni accord ni continuité mais des contradictions et des ruptures constitue une meilleure interprétation de l'histoire récente de la décentralisation mexicaine.

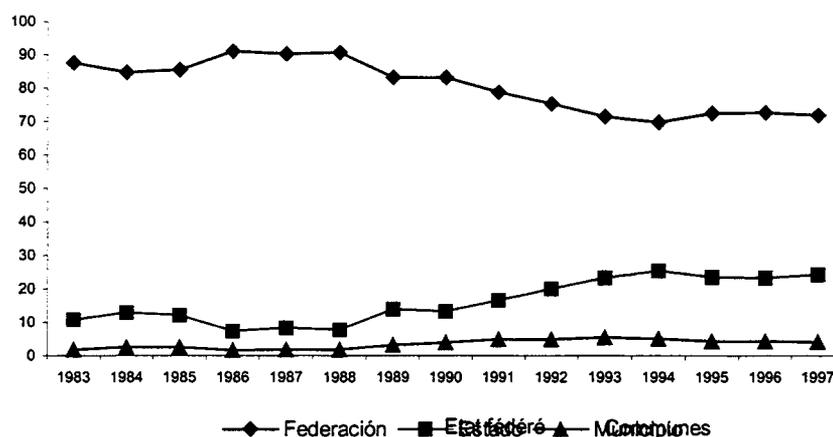
Les projets de renforcement du pouvoir municipal et les programmes inachevés de décentralisation de la planification nationale établis par M. de La Madrid ont été brutalement abandonnés pendant le sextennat de C. Salinas. Au cours de cette période, la logique du processus a été inversée, et les pouvoirs des États fédérés et des communes ont été réduits sur le plan institutionnel, en raison de l'afflux de ressources

en provenance de l'exécutif fédéral directement attribuées à la population des communes. Cette expérience a été marquée par l'apparition de formes de participation sociale intéressantes, mais il s'agit de processus mouvementés et liés étroitement à la demande de financement exprimée par la population pour réaliser des travaux urgents. On ne peut pas parler d'un nouveau cadre institutionnel pour la gestion publique, mais simplement de mécanismes conjoncturels de politique sociale, ayant mis fin au renforcement limité des pouvoirs des États et des communes qui avait été amorcé au cours du sextennat précédent, dans le seul but de légitimer la personne du président. Enfin, se met en place un projet de « nouveau fédéralisme » qui, à quelques exceptions près, impose à la hâte de nouvelles responsabilités aux gouvernements des États et communes sans les avoir consultés et ni informés de l'orientation de la politique. Il s'agit plus d'une « décentralisation des problèmes » vers les gouverneurs que d'une tentative pour augmenter l'efficacité des politiques et pour renforcer les équilibres du système fédéral. Les réformes du cadre légal du fédéralisme peuvent désormais donner lieu à des controverses constitutionnelles entre les différents échelons de gouvernement ; mais, par ailleurs, le renforcement des gouvernements des États et des exécutifs municipaux était censé se produire par « génération spontanée », sans soutien ni ressources.

Quelles que soient les contradictions et les ruptures entre les différentes initiatives de décentralisation, celles-ci possèdent une caractéristique commune : aucune n'a modifié de manière importante le système fiscal fédéral centralisé. Comme le montre le graphique 3.8, bien que chacune des initiatives ait promis dès l'origine des réformes fiscales drastiques en vue de favoriser les États et les communes, la répartition des dépenses ou de recettes publiques, par exemple, restent parmi les cas les plus centralisés du monde. Pour 1995, le cas du Mexique (4% des dépenses publiques sont décidés au niveau municipal) est très éloigné du cas de pays industrialisés dans lesquels, par exemple, la participation aux dépenses publiques du niveau local de gouvernement atteint 19 % (France), 24 % (États-Unis) ou même 54 % (Danemark). Il diffère également du cas de pays ayant un niveau de développement similaire et dans lesquels la participation des communes atteint 13 % (Brésil), 12 % (Chili) ou 17 % (Colombie). En ce qui concerne le niveau des États fédérés, les

différences sont moindres, mais néanmoins très importantes : 23 % (Mexique), 41 % (Canada), 46 % (Argentine) et 26 % (Brésil).<sup>315</sup>

GRAPHIQUE 3.8  
Distribution de la dépense publique par niveau de gouvernement



Source Elaboration personnelle avec données INEGI

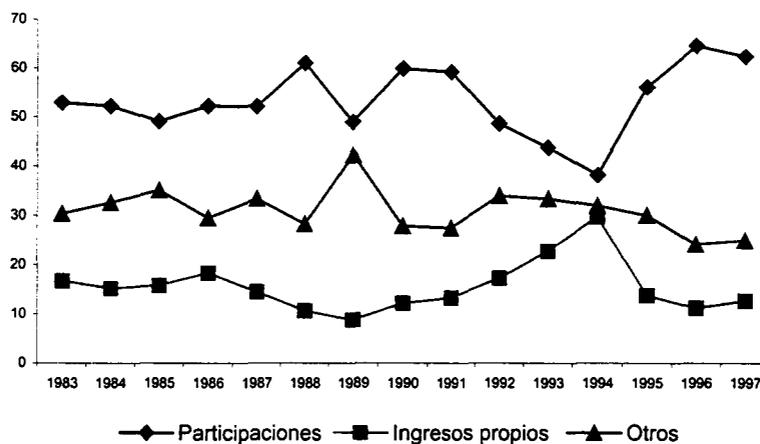
On peut procéder à une analyse plus détaillée du niveau de dépendance des gouvernements des États et des exécutifs municipaux en examinant la provenance des ressources qu'ils gèrent. Dans le cas des 31 gouvernements des États, environ 60 % des ressources proviennent du gouvernement fédéral dans le cadre du système de coordination fiscale, 14 % environ sont des revenus qui correspondent à des rentrées fiscales directes propres (impôts, paiement de services et amendes), et environ 26 % proviennent d'autres transferts fédéraux, qui sont « étiquetés » par le gouvernement fédéral et doivent être utilisés en respectant certains critères définis à l'échelon central. Les ressources ont augmenté en prix constants au cours des deux dernières

<sup>315</sup> Il y a une vaste bibliographie en fédéralisme fiscal qui montre une corrélation entre le niveau de développement économique d'un pays et le niveau de décentralisation fiscale. Dans ce sens il serait difficile de comparer le cas mexicain avec celui des pays plus développés, mais par contre le cas mexicain ne se correspond pas aux cas des pays au même niveau de développement comme le Brésil, le Chili ou l'Argentine. Cf. Musgrave R. et Musgrave P., *Public finance in theory and practice*; USA: McGraw Hill, 1984; Bird R., *Tax policy and economic development*, John Hopkins University Press, 1992 ; Prud'homme R., *On the dangers of decentralization*, Policy research working paper num. 1252, World Bank: Washington,, USA, 1994; Tanzi V., *Federalismo fiscal y descentralización*, *Trimestre Fiscal*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC, 1995, 16, 51; Wildasin, *Review of tax policy and planning in developing countries*, *Journal of Development Economics*, 1997, 53; Cabrero E., (ed) *Los dilemas de la modernización municipal*, México:Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996; et Castells A., *Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal*, *Gestión y Política Pública*, 1999, 2.

décennies, mais il est néanmoins évident que la marge de manœuvre des gouvernements des États fédérés est encore très réduite (cf. graphique 3.9).

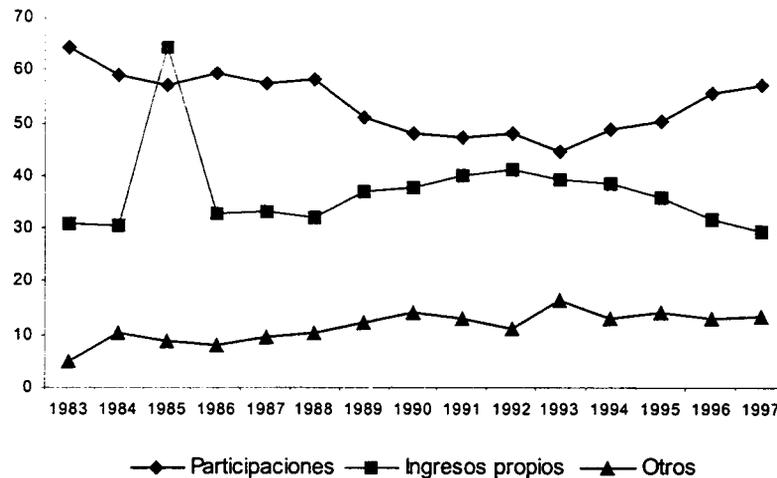
Dans le cas des communes, environ 50 % des ressources disponibles proviennent du gouvernement fédéral dans le cadre du système de coordination fiscale, environ 35 % sont des revenus qui correspondent à des rentrées fiscales directes (impôts, paiement de services, amendes), et environ 15 % proviennent d'un autre type de transferts fédéraux. Les ressources des communes ont également augmenté en prix constants, mais il est évident que le niveau local de gouvernement a une faible marge d'autonomie dans la gestion de ses ressources (cf. graphique 3.10). Dans le cas des communes urbaines importantes (environ 120 sur les 2 426 que compte le pays), le niveau de dépendance est inférieur, cet aspect sera étudié plus en détail dans le prochain chapitre.

GRAPHIQUE 3.9  
**Répartition en pourcentage des revenus propres (directs)  
 et contributions fédérales au niveau des états fédérés 1983-1997**



Source Elaboration personnelle avec données INEGI

GRAPHIQUE 3.10  
**Pourcentages des revenus propres et des contributions  
 fédérales au niveau municipal(1983-1997)**



Source Elaboration personnelle avec données INEGI

Il est clair que la distribution de ressources par niveau de gouvernement n'est pas le seul indice du degré d'autonomie des différents niveaux. Déjà les travaux de Ashford et Thoenig, ainsi que ceux de Gilbert et Thoenig,<sup>316</sup> ont même montré que cet indice est parfois trompeur. Cependant, il également est vrai que, lorsque les distances de disponibilité des ressources budgétaires sont aussi importantes –comme c'est le cas au Mexique- on est obligé d'accepter de conférer à cet indicateur une valeur descriptive du degré de décentralisation. En plus, dans le même sens, lorsqu'on analyse la distribution des employés publics par niveau de gouvernement, on retrouve les mêmes tendances : dans le cas du Mexique, 81,8% des employés publics sont concentrés au niveau du gouvernement central, tandis que la moyenne pour les pays de l'OCDE est de %, et de 50% dans des pays comme le Brésil.

Malgré cette situation de forte centralisation, il serait peu objectif de dire que les initiatives de décentralisation prises par le centre (dirigées du haut vers le bas), au

<sup>316</sup> Ashford D., Thoenig J.-C., *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger*, Paris: LITEC, 1981; et Gilbert G. et Thoenig J.-C., *Les cofinancements publics: des pratiques aux rationalités*, *Revue d'Economie Financière*, 1999, 55.

cours des vingt dernières années, n'ont eu aucun impact. La situation a changé, bien que non pas dans des proportions aussi importantes que l'ont affirmé les gouvernements qui se sont succédé. En outre, les progrès de la décentralisation ne se traduisent pas toujours par un accroissement de l'autonomie des gouvernements des états et des exécutifs municipaux. D'une manière générale, les espaces dans lesquels les gouvernements peuvent agir souverainement n'ont guère été étendus ; en revanche, leurs fonctions et leurs responsabilités ont été élargies par le gouvernement fédéral très fréquemment sans aucune consultation préalable. Le tableau présenté ci-dessous montre la répartition actuelle des compétences par niveau de gouvernement.

TABLEAU 4.1.  
Répartition des principales compétences

Secteur d'activité	Fédération	Etats fédérés	Municipalités
Défense nationale	X		
Affaires étrangères	X		
Commerce international	X		
Politique monétaire	X		
Transport aérien	X		
Transport ferroviaire	X		
Postes	X		
Commerce intranational	X	X	
Redistribution	X	X	
Culture	X	X	
Industrie et agriculture	X	X	
Environnement	X	X	X
Transports publics	X	X	X
Enseignement	X	X	X
Santé	X	X	X
Eaux	X	X	X
Aménagement urbain		X	X
Logement	X	X	X
Petit commerce			X
Abattoirs			X
Evacuation des déchets			X

Source : D'après OCDE (1998)

### 3.3.2 L'éveil des gouvernements locaux : une décentralisation sous la pression de la base

La dynamique de la décentralisation mexicaine présente une particularité : à partir des années 1990, le rythme de la décentralisation ne dépend plus uniquement de la logique du centre ; en bougeant et en se mobilisant, les gouvernements locaux modifient la tradition centraliste. Dans les communes, sous la pression des citoyens qui participent et exigent des actions efficaces, les exécutifs municipaux sont contraints de faire des propositions témoignant de leur aptitude à entreprendre et à imaginer de nouvelles stratégies de gestion locale. Dans ce contexte, on peut observer une aptitude à l'innovation au niveau municipal, qui se manifeste sous diverses formes. Tout d'abord, dans certains cas, de nouveaux styles de management, en rupture avec la logique traditionnelle, font leur apparition ; il s'agit de gouvernants qui ont le désir de mettre en oeuvre des projets collectifs dans le cadre d'une collaboration avec divers agents locaux<sup>317</sup>. Il existe également des expériences dans lesquelles de nouveaux modèles de gestion des programmes et des politiques locales prévoient une action basée sur la coparticipation avec des réseaux de citoyens et des organismes non gouvernementaux de l'espace local ; ce type de mécanisme a donné naissance à des modèles de cogestion très efficaces<sup>318</sup>. Un troisième type d'innovation est constitué par la création de nouveaux schémas de relations intergouvernementales, dans lesquels des partis qui n'ont pas la même couleur politique ont été capables de

---

<sup>317</sup> Des études ont été réalisées sur quelques expériences réussies effectuées dans des communes comme *Charcas*, située dans une zone économiquement déprimée de l'Altiplano, ou *Atoyac*, située dans l'état de *Guerrero*, dans une zone de guérilla où le *leadership* local a permis de mener des actions de pacification pour promouvoir le développement local (Cf. Cabrero E., *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México: CIDE - M.A.Porrúa, 1995. On peut trouver quelques cas similaires dans Ziccardi A., *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: IIS-UNAM-M.A. Porrúa, 1995 et Merino M., *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México: El Colegio de México, 1994.

<sup>318</sup> Parmi les cas étudiés, il faut citer celui de la commune de *Xico*, dans l'État de *Veracruz*, où l'on a remis en usage une forme de coopération collective ancestrale appelée la *faeng*, dont les origines remontent à l'époque préhispanique (Cf. Cabrero E., *op. cit.*) des études de cas similaires dans Merino M., *op. cit.* On verra dans le chapitre 6 également le cas de *León*, situé dans une commune urbaine, qui a mis en place un intéressant système d'interaction avec un réseau de comités de citoyens. On trouve aussi des études similaires faites par la Banque Mondiale sur des expériences locales en Amérique latine. Cf. Campbell T., *Innovation and risk taking. The engine of reform in local government in Latinamerica and the Caribbean*, Washington, D.C.: World Bank , Discussion Paper num, 357, 1996; Peterson G., *Decentralization in America Latina. Learning throu Experience*, Washington, D.C.: World Bank, Latin American Studies, 1998; et Tendler J., *op. cit.*

coopérer dans des projets d'investissement régional<sup>319</sup>. Enfin, on observe également des cas où l'introduction de nouveaux systèmes de management ont permis d'améliorer la manière dont les exécutifs municipaux exercent leur action, sans attendre l'aide des gouvernements des états ou du gouvernement fédéral<sup>320</sup>.

Il s'agit donc d'une dynamique de décentralisation qui part de la base, et dans laquelle les gouvernements locaux ne se contentent pas des espaces d'action réduits qui leur sont octroyés et étendent le champ des politiques locales par des projets innovants, créant ainsi un nouveau style de gouvernement local ainsi qu'une nouvelle dynamique de l'action publique locale. Il s'agit de projets de développement urbain, de développement local, de réformes administratives, de nouvelles stratégies pour percevoir des ressources fiscales ou pour promouvoir la participation des citoyens, auxquels d'autres niveaux de gouvernement n'ont pas pu faire obstacle. Ces innovations, qui connaissent des succès mais aussi des échecs, créent un changement dans les modes de gouvernement au niveau national. En outre, des partis politiques très divers prennent part à ce type d'expérience, qui vise à mettre fin à la subordination au gouvernement des états ou au gouvernement fédéral ; il s'agit de décentraliser le fonctionnement au quotidien des exécutifs municipaux, même si le cadre formel ne le permet pas encore.

Un processus de ce type rend la décentralisation plus complexe ; certains gouvernements locaux se mobilisent et modifient le paysage national, tandis que beaucoup d'autres maintiennent la tradition. Comme on va l'étudier dans les chapitres qui suivent, il semble que ce dynamisme soit engendré par le niveau ou l'intensité de la concurrence politique locale ainsi que par la capacité de construction d'une action publique endogène. Dans ce cas, la décentralisation constitue de plus en plus une

<sup>319</sup> Les exemples de ce troisième type d'innovation qui ont été étudiés sont celui de *Santiago Maravatio*, dans l'état de *Guanajuato*, où ont été créés des projets de développement local, ou celui de la *Meseta Purépecha*, dans l'état de *Michoacán*. Cf. Cabrero E., *op. cit.*

<sup>320</sup> Parmi les cas les plus remarquables on peut observer celui de *Tlalnepantla*, commune qui a établi de nouveaux systèmes de collecte des impôts, ainsi que celui de *Naucalpan*, dans lesquelles des systèmes de prestation de services financés par le secteur privé ont été mis en place (Cf. Cabrero E., *op. cit.*). Également Guillén T., *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México: El Colegio de la Frontera Norte - M.A. Porrúa, 1996; pour des cas similaires dans certaines villes de la frontière avec les États-Unis. Dans les chapitres 6 et 7 on verra les cas de *León* et d'*Aguascalientes* qui ont aussi développé des innovations similaires.

réponse du centre à la demande des gouvernements locaux, peu respectueux à l'égard du gouvernement central, plutôt qu'un programme personnel du niveau fédéral. Il semble que, devant la « tiédeur » et puis devant le désordre des politiques de décentralisation mises en place par le centre pendant ces vingt dernières années sans avoir pu dynamiser l'action publique locale, ce sont maintenant les gouvernements des états et surtout les exécutifs municipaux dans un cadre d'action publique endogène, qui prennent en charge la décentralisation et lui imposent « un nouveau rythme ».

### **3.4 Accélérer la décentralisation ou construire une action publique locale endogène?**

Comme il a été dit *supra*, par comparaison avec la plupart des pays latino-américains, la décentralisation mexicaine est un processus qui a commencé trop tardivement. En outre, ses débuts, au cours des années 1980, ont été hésitants et peu efficaces. Dans les années 1990, sous l'influence de l'ouverture politique et des pressions de l'opposition, le processus s'est accéléré de manière unilatérale, peu ordonnée et différente selon les secteurs. La complexité de ce processus a été renforcée par la participation du Congrès qui a introduit des mesures de décentralisation (extension de la branche budgétaire 33), ainsi que par les gouvernements des états et surtout des exécutifs municipaux, qui ont entrepris la décentralisation à leur propre rythme.

L'aspect positif consiste en ceci que la décentralisation commence enfin à progresser et qu'elle fait souvent apparaître le pouvoir national sous un nouveau visage ; l'aspect négatif consiste en ceci que ces progrès ne garantissent pas que la nouvelle situation est meilleure en ce qui concerne l'efficacité de la gestion des politiques publiques, ni que les gouvernements des états et les exécutifs municipaux sont en train de devenir des institutions gouvernementales plus fortes ; parfois, ces gouvernements sont bien en train d'élargir leur champ d'action et d'application des programmes, mais il est moins certain qu'ils élargissent leur domaine de décision et leur aptitude à orienter les actions. Quoiqu'il en soit, dans les chapitres qui suivent nous explorerons plus en détail la capacité réelle d'orientation des politiques publiques par les gouvernements locaux. De même, nous tenterons de répondre à la

question à savoir si ce processus de décentralisation du bas vers le haut favorise toujours la transformation vers la démocratie ; on constate parfois que les gouverneurs ou les exécutifs municipaux sont davantage présents, mais leur manière d'exercer leurs fonctions est plus centralisée<sup>321</sup>. Il semblerait que, dans certains cas, la décentralisation ne se traduit pas par un nouveau système d'administration plus ouvert, prenant des engagements vis-à-vis des citoyens et ayant l'obligation de rendre des comptes. Il existe cependant des cas dans lesquels la démocratie est véritablement renforcée.

Ce qu'on peut dire à ce stade-ci est qu'il s'agit d'un processus ambigu et inachevé, en « tension dynamique » entre le vieux modèle vertical et centraliste, qui menace actuellement de s'installer dans chaque état et dans chaque commune, quelle qu'en soit la couleur politique, et le nouveau modèle, plus horizontal dans sa manière d'exercer le pouvoir, et qui pratique la décentralisation à l'intérieur des structures de gouvernement et de la société. Il serait regrettable qu'aux échecs dus à une centralisation trop marquée et trop longue succèdent d'autres échecs dus à une décentralisation importante et rapide. Comme nous l'avons déjà établi dans différents chapitres de cette thèse, l'objectif consiste précisément à mieux comprendre comment va se résoudre cette « tension dynamique » dans divers types de situations locales. Pour en finir avec l'expérience décentralisatrice du haut vers le bas au Mexique, il semble difficile d'avancer davantage sans créer des instances de délibération et de négociation entre les autorités fédérales, celles des états fédérés et celles des communes. Il est difficile de croire que le gouvernement fédéral veut se diriger vers un « nouveau fédéralisme », alors qu'il impose, sans aucune concertation, de nouvelles tâches et de nouvelles responsabilités aux gouvernements des états et aux exécutifs municipaux.

Il n'y a même pas de consensus à propos du type de fédéralisme à construire. S'agit-il d'un fédéralisme de type coopératif qui pourrait prévoir des ajustements permanents, dans lequel la répartition des fonctions serait incluse dans un projet clair

---

<sup>321</sup> Il s'agit de processus similaires à ceux qui ont été étudiés par Thoenig J.-C., De l'incertitude en gestion territoriale, *Politiques et Management Public*, 1995, 13, 3 et qui concernent les maires français.

et discuté par les parties, ou s'agit-il de l'autre possibilité, qui consiste à évoluer vers un fédéralisme clairement délimité sur le plan juridique, mais très disparate sur les plans politique et institutionnel ? On pourrait penser que ce dernier constituerait un risque pour un pays dans lequel les déséquilibres régionaux sont très importants et les institutions démocratiques encore faibles<sup>322</sup>. Beaucoup des travaux insistent également<sup>323</sup> sur le fait que, en l'absence de mesures adaptées au niveau institutionnel et administratif établies avant la poursuite de la décentralisation, ce processus risque de conduire à décentraliser des problèmes plutôt que des opportunités, aux dépens des gouvernements des états et des exécutifs municipaux, lesquels, malgré leur enthousiasme, accusent dans leur majorité des déficits importants au niveau des capacités techniques et institutionnelles. Jusqu'à maintenant, aucune des initiatives n'a impliqué un effort sérieux de formation des fonctionnaires ou de soutien technique aux gouvernements. Il est clair que sans une professionnalisation de l'administration publique et sans la création d'un service public de métier au niveau des états et des communes, la décentralisation aura tendance à reproduire au niveau local le clientélisme politique et la corruption. La décentralisation doit être considérée comme une occasion d'améliorer l'action gouvernementale, et non pas seulement comme une reproduction - actuellement amplifiée - des problèmes traditionnels du système mexicain. Finalement, il est clair que des efforts de décentralisation doivent être accompagnés d'une véritable décentralisation fiscale,<sup>324</sup> sinon les initiatives ne seront qu'un vain discours. Cependant, la réforme fiscale doit être progressive et tenir compte des différences, car il existe des états et des communes qui peuvent assumer

---

<sup>322</sup> La notion de fédéralisme de type coopératif avec des ajustements permanents (fédéralisme administratif) se réfère à des cas tels que ceux de l'Allemagne ou de l'Australie ; en Amérique latine, les systèmes vénézuélien et colombien constituent une ébauche de ce type de fédéralisme. Le cas opposé, celui d'un fédéralisme organisé de manière rigide (fédéralisme législatif), existe au Canada ou au Brésil. Cf. Giugale M. et Webb B., *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: World Bank, 2000.

<sup>323</sup> Merino M., *op. cit.*, Cabrero E., *La nueva gestion municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales y Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, *op. cit.*; Ziccardi A., *op. cit.*, Guillén T., *op. cit.*, García R., *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México: Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1999.

<sup>324</sup> Ortega Lomeli R., *Federalismo y municipio*, Serie: Una revisión de la modernización en México, México: Fondo de cultura Económica, 1994; Diaz Cayeros A., *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México: Fundación Friedrich Nuamann-CIDAC, 1995; Cabrero E., *op. cit.* et Giugale M. et Webb B., *op. cit.*

davantage de fonctions à court terme, et d'autres qui doivent renforcer leurs capacités avant de recevoir de nouvelles responsabilités.

Actuellement, deux tendances coexistent parmi les divers partisans de la décentralisation. Certains fonctionnaires fédéraux soutiennent que l'incapacité institutionnelle et administrative des gouvernements des états et des exécutifs communaux à assumer efficacement les nouvelles fonctions commence à se manifester ; ils laissent entendre que ces gouvernements sont déjà à la limite de leurs possibilités et ne remplissent pas convenablement leurs fonctions actuelles. Ce point de vue conduit à suggérer d'arrêter le processus, de ne pas procéder à la décentralisation fiscale, étant donné que cela compromettrait la politique budgétaire du gouvernement. En poursuivant un peu plus avant ce raisonnement, on pourrait démontrer qu'il est nécessaire de recentraliser une partie de ce qui a été décentralisé, d'autant plus qu'un tel processus s'est déjà produit dans certains pays.<sup>325</sup> Les partisans de cette position considèrent que la tradition centraliste est un élément nécessaire pour faire progresser les réformes gouvernementales ainsi que pour accroître l'efficacité des politiques publiques. L'autre position est tout aussi extrême : elle soutient qu'il faut accélérer au maximum la décentralisation et que, dans la mesure où cette possibilité leur a été offerte, les acteurs politiques des différentes régions du pays doivent employer toute leur énergie pour parvenir à un modèle fédéral le plus décentralisé possible. Dans ce cas, on part de l'hypothèse que tout affaiblissement du centre se traduira par un renforcement des gouvernements des états et des exécutifs municipaux. Cette position semblerait correspondre à une mystique de « revanche historique » contre l'arrogant gouvernement fédéral.

---

<sup>325</sup> Sur ce sujet, cf. le cas de certains pays d'Europe de l'Est, Regulska J., *Decentralization or (re) centralization: struggle for political power in Poland*, *Environment and Planning: Government and Policy*, 1997, 15, 2; Pickvance C., *Decentralization and Democracy in Eastern Europe: a Sceptical Approach*, *Environment and Planning: Government and Policy*, 15 (2), 1997; et Horovath T., *Decentralization in public administration and provision of services: an east-central european view*, *Environment and Planning: Government and Policy*, numéro spécial: *Developments in Public Administration in Central Europe*, 1997, 15, 2.

Le dilemme réside dans le fait que, si l'on se réfère aux résultats des études réalisées<sup>326</sup>, on peut affirmer que ces deux positions sont erronées et mettent en danger la transformation nationale. Si le processus de décentralisation est interrompu, les relations intergouvernementales seront de plus en plus tendues et conflictuelles ; arrêter la décentralisation reviendrait à contrarier le cours naturel des événements d'un système ouvert sur le plan économique, pluraliste sur le plan politique, et dans lequel les citoyens exigent de participer aux affaires locales. Les ruptures violentes qui, dans les états du Sud, prennent la forme de guérillas indigènes comme dans le Chiapas, et qui se manifestent, dans les états du Nord, par le fait que leurs économies distancent celles des autres régions et que le système fiscal fédéral n'y est pas appliqué, rendraient la transition irréalisable. Vouloir arrêter la décentralisation reviendrait à vouloir mettre fin à la transition, et on peut se demander, du reste s'il serait possible d'y arriver, étant donnée une forte dynamique décentralisatrice du bas vers le haut.

La conclusion finale de ce chapitre est que de manière paradoxale, accélérer au maximum le processus de décentralisation ne constitue absolument pas une garantie de l'accélération de la transformation politique vers la démocratie ; des processus de ce type peuvent aisément changer d'orientation et évoluer dans des sens opposés. Beaucoup de dirigeants locaux appartenant à l'opposition confondent la lutte partisane avec la lutte centre-périphérie ; même si cette position peut s'expliquer par des raisons historiques, il n'en est pas moins vrai qu'actuellement, la destruction des liens fondamentaux d'un système fédéral, que risque d'entraîner l'accélération de la décentralisation, affaiblirait l'ensemble du processus de changement. La transformation peut aussi facilement évoluer vers des ruptures persistantes, des rébellions de dirigeants transformés en *caudillos* locaux, des fractures dans une institutionnalité déjà très fragile, et vers l'installation de l'incertitude économique et de l'instabilité en matière de gouvernabilité. Le « revanchisme historique » dirigé contre le centre tout puissant ne doit pas être pris comme prétexte pour affaiblir l'ensemble du système fédéral. À ce jeu, les trois niveaux de gouvernement seraient perdants, car il n'est pas évident que ce que perdrait le centre serait gagné par les états fédérés et par les communes ; une décentralisation centrifuge peut affaiblir tous les

---

<sup>326</sup> Cabrero E., *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, op. cit. ;

participants. Pour qu'il n'en aille pas ainsi, il faudrait que les institutions soient solides et que les états fédérés ainsi que les communes fassent montre d'une maturité démocratique, ce qui n'est pas le cas dans tout le pays.

Comme on l'a vu dans le chapitre 2 et comme on le verra plus en détail dans les chapitres qui suivent, toute transformation politique implique des ruptures. Mais la question est de savoir si cet ensemble de ruptures est formé d'éléments qui ont un lien entre eux et constituent un projet alternatif, un processus de reconfiguration ou de nouvelle institutionnalisation de l'action publique, de sorte que ce qui est perdu de l'ancien système se retrouve dans le renforcement des nouvelles institutions, ou si cet ensemble de ruptures est inspiré uniquement par des luttes électorales ou par des revanches régionales, ce qui exclut tout processus parallèle d'innovation institutionnelle, il s'agirait d'une simple dynamique de désinstitutionnalisation. Dans ce cas, la régression peut être dangereuse. La seule alternative viable de décentralisation, et qui peut renforcer la transformation vers la démocratie, semble être celle des « équilibres progressifs ». Cela consiste à poursuivre la décentralisation, mais à un rythme progressif, qui s'adapte peu à peu au consensus établi par les divers acteurs locaux et ce, en fonction de la consolidation d'un modèle d'action publique endogène au niveau des régions et des espaces locaux. Le nouveau fédéralisme ne doit pas naître d'un décret ou d'une rébellion, mais de la construction collective du projet de décentralisation. Pour ce faire, il faudra adapter les espaces qui prendront en charge de nouvelles fonctions, renforcer les institutions démocratiques qui devront jouer de nouveaux rôles dans la nouvelle dynamique de l'action publique locale, consolider les structures administratives qui élargiront leur champ d'action et d'influence, et professionnaliser les cadres publics qui assumeront de nouvelles responsabilités.

Sachant que la réalité est beaucoup plus complexe et que les rythmes sont capricieux, le processus ne pourra pas constituer un ensemble aussi ordonné qu'on le souhaiterait, mais, du moins, les objectifs de la décentralisation et les stratégies d'action seront clairement établis. Comment aboutir à ce que chaque étape de la décentralisation soit aussi une étape de développement des nouvelles conditions de la

gouvernabilité nationale et de la normalité démocratique et non pas une rupture sur ce parcours ? Il ne faut pas oublier que la décentralisation n'est absolument pas une fin en soi, mais un simple moyen de réaliser la transformation vers plus de démocratie dans l'action publique ainsi que vers plus d'efficacité dans la gestion gouvernementale. Pour essayer de répondre à ces questions, nous nous pencherons particulièrement sur le cas des changements institutionnels dans les villes moyennes du Mexique. Pour ce faire, dans le chapitre qui suit, nous procéderons à une présentation du panorama actuel des villes mexicaines, du maillage institutionnel et des caractéristiques des gouvernements urbains.

## Chapitre 4

### LES VILLES MEXICAINES COMME ARENE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : FAIBLESSES STRUCTURELLES ET APTITUDES POTENTIELLES

Dans les villes mexicaines, l'action publique s'exerce dans une structure juridique et institutionnelle complexe et à l'intérieur d'un cadre hautement centralisé de distribution des ressources entre niveaux de gouvernement. Les retards dans l'infrastructure urbaine, les inégalités dans l'accès aux services publics et les conflits intergouvernementaux, politiques et juridiques, caractérisent le paysage de l'action publique urbaine dans le Mexique d'aujourd'hui.

Parce que le niveau municipal de gouvernement est le plus proche d'un gouvernement urbain, ce chapitre présentera un panorama des communes urbaines du Mexique. Dans un premier temps, on décrira la réalité municipale du pays, ses différences et ses contrastes, ainsi que les traits généraux du cadre juridique de ce niveau de gouvernement et la façon dont il s'inscrit dans le cadre institutionnel, plus ample, de la politique urbaine. Dans un second temps, on analysera la distribution des ressources financières et les comportements dans leur gestion dans le cas des communes urbaines. Enfin, on présentera un panorama des caractéristiques administratives de ce type de communes et certaines données sur le profil des cadres publics municipaux, et l'on analysera les capacités de gestion et de planification des communes urbaines.

#### **4.1 La réalité municipale mexicaine face à une architecture institutionnelle complexe**

Au Mexique, il n'existe pas de juridiction politico-administrative qui corresponde exclusivement aux villes. C'est le niveau municipal de gouvernement que l'on assimile d'une manière plus directe à la gestion des villes, mais il est nécessaire de préciser qu'il est rare que la juridiction municipale et l'espace urbain coïncident pleinement, et que ce dernier se compose parfois de la confluence de plusieurs espaces municipaux ; et que lorsque ce n'est pas le cas, la juridiction municipale intègre d'une façon ou d'une autre des espaces urbains et ruraux, ce qui fait que pratiquement toutes

les communes dites urbaines ont aussi un certain composant de zones rurales dont l'extension variera selon les cas.

Comme on l'a dit dans le chapitre précédent, le Mexique compte 2.426 communes qui constituent un univers fortement hétérogène. Cinquante pour cent de la population mexicaine est concentrée dans 4,2% des communes, le niveau de concentration variant de plus de 1,2 million d'habitants dans des communes comme *Guadalajara* (État de *Jalisco*) et *Ecatepec* (État de Mexico) à moins de 200 habitants, comme c'est le cas de communes telles que *Santa Magdalena Jicotitlán* et *Santiago Tepetlapa* (État d'*Oaxaca*). Il est clair qu'il y a un abîme entre les réalités d'une commune à l'autre et que l'on arrive parfois à des situations qui n'ont aucun trait commun, raison pour laquelle, comme on le verra plus loin, la législation en matière municipale est difficilement applicable à l'ensemble national. Dans ce scénario, on peut faire la distinction suivante : 3,8% des communes ont les caractéristiques de grandes communes urbaines ou font partie d'une agglomération métropolitaine avec une population supérieure au million d'habitants ; 3,8% des communes ont les caractéristiques d'une commune urbaine moyenne et une population qui varie entre cent mille et un million d'habitants ; et 92,4% des communes sont considérées soit comme des petites villes (entre cinquante et cent mille habitants), soit comme des communes semi-urbaines (entre quinze et cinquante mille habitants), ou enfin comme des communes rurales (moins de quinze mille habitants).

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la population totale du pays s'est multipliée par sept, mais la population urbaine s'est, elle, multipliée par quarante-deux<sup>327</sup>. Dans ce processus, la ville de Mexico a joué un rôle fondamental, celui de grand récipient du processus d'urbanisation, mais au cours des vingt dernières années, cette tendance a été contrariée par une augmentation du nombre de villes et par une expansion de celles-ci, des villes moyennes en particulier, aspect qui a peu à peu formé une structure urbaine plus équilibrée<sup>328</sup>. Le processus d'urbanisation du pays a également

<sup>327</sup> Pour plus de données, voir Covarrubias F., *Prospectiva del Sistema Urbano Nacional, El mercado de valores*, México: Nacional Financiera, marzo 2000.

<sup>328</sup> Sur cet aspect, on peut voir Gilbert A., *Third World cities: The changing national settlement system. Urban Studies*, 1993, 30; ainsi que Rowland A. et Gordon P., *Mexico City: No longer a leviathan?*, In: *The Mega-City in Latin America* /ed. par A. Gilbert, Tokio: United Nations University Press, 1996.

fait naître une tendance croissante à la formation d'agglomérations urbaines qui dépassent les limites juridictionnelles d'une seule commune. En 1995, on considérait que les 347 localités urbaines les plus importantes du pays étaient composées de 481 communes<sup>329</sup>. Il arrive même que dans certaines zones urbaines confluent non seulement des juridictions municipales différentes, mais aussi des juridictions d'États fédérés différents, ce qui donne lieu à toute une diversité de problèmes pour la solution desquels, comme nous allons le voir, un cadre juridique approprié fait défaut, étant donné qu'il s'agit de zones métropolitaines qui, malgré le fait qu'elles constituent une continuité territoriale, continuent à être gouvernées par l'ensemble des communes qui les composent. Cette croissance urbaine très accélérée a modifié la structure territoriale du pays dans les dernières années, produisant un décalage dans le cadre légal qui présente comme carence majeure l'inexistence d'un gouvernement urbain en tant que tel.

Du fait de cette réalité, le cadre politique et légal du développement urbain est complexe et confus. La politique de développement urbain et celle d'aménagement du territoire sont des attributions qui procèdent des trois catégories de gouvernement, mais il n'y a ni consensus chez les analystes ni clarté juridique dans les lois correspondantes sur quelles tâches urbaines doivent incomber à quel niveau de gouvernement. Bien que, comme on le verra plus loin, le niveau municipal de gouvernement est ce qui ressemble le plus à un gouvernement urbain, et sa présence dans ce domaine de l'action publique est de plus en plus déterminante. Une liste des tâches publiques urbaines et de leur correspondance avec les niveaux de gouvernement participants est présentée dans le Tableau 4.1.

En théorie<sup>330</sup>, tout système fédéral devrait rechercher le plus haut niveau d'efficacité dans la politique urbaine par une division adéquate des fonctions par niveau de gouvernement. De ce point de vue, la prestation de services urbains devrait

---

Une information plus précise sur le nombre des localités urbaines au Mexique peut être consultée dans l'Annexe 4.1 de ce chapitre.

<sup>329</sup> Covarrubias F., *op. cit.*

<sup>330</sup> Voir par exemple les travaux de Bahl R.W. et Linn F., *Urban public finance in developing countries*, New York: Oxford University Press, 1992; ou de Shah A., *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, Policy and Research Series 23, Washington, DC: The World Bank, 1994; à ce sujet.

suivre le principe de *subsidiarité* et créer des juridictions territoriales dont chacune aurait une taille suffisante pour intégrer des externalités dans la prestation des services. Mais appliquer ces principes est particulièrement complexe dans une réalité comme la réalité mexicaine. Si les réformes de la Constitution de 1983 et de 1999<sup>331</sup> tentent de se rapprocher de cette situation, les responsabilités ne sont toujours pas clairement attribuées par niveau de gouvernement, ni lorsque cette attribution tente d'être exclusive, ni quand elle tente de procéder des diverses catégories de gouvernement.

TABLEAU 4.1  
Liste des tâches publiques dans les zones urbaines  
et niveau de gouvernement responsable

Tâches publiques urbaines	Gouvernement fédéral	Gouvernement états fédérés	Gouvernement municipal
Infrastructure, communications et transports	X	X	X
Occupation des sols	X		X
Aménagement urbain et régional	X	X	X
Développement économique	X	X	X
Sécurité publique	X	X	X
Environnement	X	X	X
Services sociaux, de santé et d'éducation	X	X	
Logement	X	X	
Lutte contre la pauvreté	X	X	X
Désastres et urgences civiles	X	X	X
Architecture et urbanisme		X	X
Culture et sports	X	X	X
Handicapés	X		X
Services d'exploitation et de distribution d'eau potable		X	X
Services d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères			X

Plus spécifiquement, l'article 115 de la Constitution fédérale précise les attributions légales et les responsabilités de la commune (voir annexe), mais du fait de limitations dans leur capacité financière, technique et de personnel, peu de communes urbaines moyennes et presque aucune petite commune urbaine n'assument, au niveau

<sup>331</sup> Comme on l'a dit dans le chapitre 3, les réformes de 1983 ont précisé les fonctions qu'un gouvernement municipal devrait assumer et ont assigné à ce niveau de gouvernement les bénéfices de

municipal, la totalité des attributions désignées par le cadre légal de la Constitution. Dans ces cas-là, les gouvernements des États fédérés sont ceux qui assument ces responsabilités et attributions, étant donné que c'est de manière ambiguë que l'on a défini à quel niveau de gouvernement il incombe de décider si les communes peuvent assumer ou non la totalité des fonctions. De fait, ce sont les gouvernements des États qui décident traditionnellement jusqu'où les communes sont à même d'assumer leurs responsabilités, mais dans des réformes récentes des articles 104 (1995) et 115 (1999) de la Constitution fédérale, les communes ont maintenant les moyens de s'engager dans une controverse constitutionnelle avec le gouvernement de leur État, afin d'assumer l'ensemble des attributions légales qui leur reviennent. Ces réformes sont importantes étant donné qu'elles modifient peu à peu le scénario traditionnel de subordination de la commune aux gouvernements des États ou au gouvernement fédéral. Jusqu'à présent, ce sont les services de transport public et d'eau potable qui ont été le plus souvent sujets de dispute, en partie parce que ce sont des services qui peuvent offrir une rentabilité intéressante, mais il est de plus en plus difficile pour les gouvernements des États de maintenir ces services sous leur administration sans l'accord explicite du gouvernement municipal.

Malgré les progrès dans la décentralisation qui ont été analysés dans le chapitre précédent, particulièrement en ce qui concerne l'affectation de fonds pour l'infrastructure sociale urbaine (poste budgétaire 33), le gouvernement conserve un nombre important d'attributions liées au développement urbain, en particulier la conception et une bonne partie de la mise en œuvre des politiques de logement, de santé, d'éducation, de sécurité publique et de lutte contre la pauvreté. Toutes des aspects de la politique qui, comme on le verra plus loin, ont un impact important sur l'action publique des villes. On peut voir en annexe qu'une bonne partie de la législation qui constitue le cadre juridique de la politique de développement urbain est toujours entre les mains du niveau fédéral.

Signalons qu'il revient à la législation étatique, au travers de la loi organique municipale de chaque État, de donner des normes aux options et aux mécanismes de

---

la perception de la taxe foncière. À partir de 1999, les fonctions gouvernementales du niveau municipal

participation du secteur privé à la prestation de services urbains. En général, si ce type de législations acceptent quelques formes de participation, peu nombreuses sont celles qui développent réellement un cadre juridique complet qui crée une certitude et qui incite suffisamment le secteur privé à participer à des contrats de délégation ou de concession dans la gestion des services urbains<sup>332</sup>. Jusqu'à présent, la participation du secteur privé a été plus centrée sur le fractionnement de terrains pour les commerces et les logements destinés aux classes moyennes et bourgeoises de la zone urbaine, ou sur l'investissement pour la construction de travaux urbains importants<sup>333</sup>. Un peu plus loin dans ce chapitre, nous analyserons plus en détail quelques aspects de la participation du secteur privé au développement urbain.

Concernant le thème du cadre juridique de la gestion urbaine dans les communes mexicaines, un autre aspect à signaler a trait au fait que le niveau municipal de gouvernement n'a pas d'attributions législatives propres, mais qu'il dépend des congrès législatifs des États pour promouvoir n'importe quelle réforme législative et même pour modifier des aspects propres à la fiscalité municipale. La seule attribution conférée au niveau municipal est la capacité pour établir des règlements qui régissent la vie municipale dans les diverses fonctions qui lui reviennent. Apparemment, les gouvernements municipaux requièrent de plus grands espaces dans l'action législative, mais en ce qui concerne l'établissement de règlements, l'existence d'un retard très important dans les communes du Mexique attire l'attention. Des données du recensement municipal de 1995 montrent que dans à peine 20% des communes du pays sont englobés les divers domaines de réglementation<sup>334</sup> ; si l'on peut penser que ce pourcentage est composé des communes

---

ont été reconnues en tant que fonctions exclusives.

<sup>332</sup> Villagómez A., Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México, *Gestión y Política Pública*, 1995, IV, 1; et García R., *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México: Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1999.

<sup>333</sup> García R., Urban Infrastructure: the situation of states and municipalities, *U.S./Mexico Global Forum. Aspen Colorado*, Draft working papers, Denver: University of Colorado, 1996; et Centro de Estudios para la América Latina (CEPAL), *Ciudades medias y gestión urbana en América Latina*, Documento de distribución interna, ONU, 1993.

<sup>334</sup> D'après des données issues du recensement municipal de 1995, dans 80% de la totalité des communes du pays, il n'existe aucune réglementation en matière de planification ; en moyenne, moins de 50% de la totalité des communes disposent de règlements des services publics ; 30% seulement de la totalité des communes possèdent un règlement des travaux publics municipaux ; et 22% seulement ont une réglementation de zonage et d'occupation des sols. Cf. Centro de Estudios Municipales (CEDEMUN), *Los municipios de México. Información para el desarrollo*, México: SEGOB, 1995.

urbaines, on doit reconnaître que dans ce type de communes aussi, il existe toujours des déficiences graves.

Signalons un dernier aspect lié au cadre juridique des gouvernements municipaux, et qui se réfère aux institutions politiques et à celles de participation des citoyens. D'après l'article 115 de la Constitution, l'organe de gouvernement de la commune est l'*ayuntamiento* (« mairie »). C'est le maire qui en a la charge, et il est composé, en outre, par la figure des *regidores*<sup>335</sup> et par celle des *síndicos*<sup>336</sup>, dont le nombre pour chaque commune est déterminé par les lois des États. Toutes les autorités élues restent en charge pendant trois ans sans possibilité pour elles d'être réélues dans l'immédiat. Le parti politique dont le candidat à la mairie aura obtenu la majorité des voix occupera, outre la charge de maire, celles des *síndicos* et la majorité des charges des *regidores*. Ces charges sont occupées à partir d'une liste de membres définie par le parti politique vainqueur. Le reste des charges de *regidor* sont distribuées au moyen du système de représentation proportionnelle, qui implique la distribution de postes entre les partis politiques participants qui n'ont pas gagné les élections en accord avec la proportion des voix obtenues.

L'*ayuntamiento* est donc un corps constitué en collège, et il est le plus haut organe de gouvernement local. Par loi, il est l'autorité responsable de l'approbation des directives politiques et des actions pour une administration municipale adéquate. Le maire est le seul membre de l'*ayuntamiento* auquel la loi octroie des facultés exécutives, ce qui fait de lui la figure politique municipale dominante. Par ailleurs, la responsabilité de mettre à exécution les politiques convenues par le conseil municipal retombe sur les services administratifs, dont le personnel est désigné par le maire. Il faut signaler qu'au Mexique, il n'existe pas de fonction publique territoriale ni de fonction publique de carrière, raison pour laquelle les cadres de l'administration municipale peuvent changer tous les trois ans. Mais on doit aussi signaler que les postes de base de l'administration municipale étant syndiqués, ils ne sont pas aussi facilement permutable.

<sup>335</sup> Membre élu du conseil municipal, qui en principe régule l'activité du maire mais qui parfois surveille la direction de l'une ou l'autre activité administrative de la commune.

<sup>336</sup> Conseiller municipal élu, chargé de surveiller et contrôler les finances municipales.

Les mécanismes de représentation politique présentent plusieurs problèmes. D'une part, la période de gouvernement municipal réduite et le mandat constitutionnel de non-réélection immédiate empêchent la continuité des politiques publiques. De l'autre, l'élection par liste de l'*ayuntamiento* limite beaucoup un engagement adéquat vis-à-vis des citoyens, ce qui affecte le processus de reddition des comptes. De même, la conception de la formation du conseil municipal garantit que la majorité de ses membres soient du parti du maire, ce qui limite la dynamique de délibération et d'ajustement mutuel dans les processus de décision, lesquels sont généralement dominés par le maire.

Au-delà de la représentation électorale, les mécanismes de participation directe des citoyens sont régulés par diverses lois. L'article 115 de la Constitution établit pour sa part que les communes doivent assurer la participation des citoyens et des quartiers par des règlements. En outre, au niveau fédéral, la Loi générale d'urbanisation pousse à intégrer la participation des citoyens dans les processus d'aménagement urbain. Par ailleurs, la Loi nationale de planification, comme on l'a signalé dans le Chapitre 3, envisage la création de Comités de planification du développement municipal (Coplademun), comités qui devraient intégrer des représentants des secteurs privé et social au niveau municipal. Dans la pratique, ces mécanismes de participation des citoyens ont été des structures formelles et parfois décoratives plus que des instances réelles de prise de décision. C'est pourquoi il faut souligner le fait que certains gouvernements municipaux ont imaginé des mécanismes innovateurs de participation des citoyens, comme les conseils, les comités, les audiences publiques ou les assemblées de citoyens. Ces expériences de construction d'une action publique renouvelée surgissent de plus en plus intensément dans les villes mexicaines, au-delà de la rigidité des mécanismes de représentation formels et au-delà des mécanismes de subordination politique à d'autres niveaux de gouvernement. Il s'agit d'une énergie de construction endogène de l'action publique locale. Ces aspects seront discutés plus en détail dans les chapitres consacrés aux études de cas. Pour l'instant, nous nous occuperons des aspects de la gestion des ressources financières dans les communes urbaines.

## 4.2 Les gouvernements urbains et leurs finances publiques: une multiplication des ressources, une multiplication des problèmes?

Au Mexique, comme on le commentait dans le chapitre précédent, le système fiscal fédéral a jusqu'à présent été peu enclin à la décentralisation, mais, comme on l'a également vu dans cette analyse, les choses ont tendance à changer peu à peu depuis déjà plusieurs années. D'une part, le gouvernement fédéral a étendu les fonctions des gouvernements sous-nationaux ; si cela n'a pas nécessairement impliqué de plus grandes attributions fiscales, du moins cela a-t-il eu pour résultat un patron de croissance dans les transferts des dépenses du niveau fédéral aux niveaux sous-nationaux. De l'autre, les gouvernements sous-nationaux – les gouvernements locaux de type urbain en particulier – ont à certains moments modifié leur comportement en matière fiscale, déployant une plus grande capacité à entreprendre, et certains d'entre eux montrent parfois une consolidation de leurs trésoreries locales.

Les transferts fédéraux aux gouvernements sous-nationaux se font de deux façons : par les *contributions fédérales* et par les *apports*. Les contributions sont le résultat d'une coordination dans le système fiscal national connue comme *Système national de coordination fiscale*. On évite avec ce système la double fiscalisation par des conventions signées entre la Fédération et les États, dans lesquelles ces derniers renoncent à imposer certaines sources de revenus en échange de la réception de ces contributions fédérales, qui incluent des revenus fiscaux issus d'impôts comme : la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur le revenu, l'impôt spécial sur les produits et les services (IEPS) et l'impôt sur les automobiles neuves (ISAN), ainsi que ceux issus des Droits fédéraux et de la production et vente du pétrole. La *Loi de coordination fiscale* établit que la Fédération distribue aux États fédérés, au travers des contributions fédérales, 20% de la recette fiscale. Le montant affecté est calculé au moyen d'une formule qui prend trois critères en compte : le premier est basé sur les impôts assignables provenant du territoire (45,17%) ; le second est réparti directement en fonction du nombre d'habitants (45,17%) ; et le reste (9,66%) est distribué en proportion inverse des contributions par habitant dont dispose chaque État. Selon cette loi, les États sont à leur tour obligés de transférer à leurs communes au moins 20% des

contributions qu'ils reçoivent. Dans la pratique, rares sont les cas d'États qui dépassent ce pourcentage. Dans une bonne partie des États fédérés, il existe aussi une formule de distribution aux communes semblable à la formule fédérale.

Il faut signaler qu'une fois que les contributions fédérales entrent dans le Trésor public des États ou des communes, leur exercice est libre de la part de chacun des niveaux de gouvernement (*unconditional transfers*). Par ailleurs, les *apports* (poste budgétaire 33) sont des transferts que la Fédération destine à des usages déterminés (*conditional transfers*), et qui, dans le cas des États, sont destinés à la gestion des services de santé et d'éducation, et dans le cas des communes, au développement de l'infrastructure urbaine de base au bénéfice de groupes sociaux en situation de pauvreté. À signaler que ce fonds pour l'infrastructure urbaine a augmenté de façon significative au cours des dernières années.

Outre les transferts provenant du gouvernement fédéral, les gouvernements municipaux disposent de la catégorie des *revenus directs*, qui sont des revenus propres perçus directement par le gouvernement municipal (impôts locaux, encaissement de frais de services, amendes et produits de la vente d'actifs). Signalons que le gouvernement municipal utilise ce type de revenus de manière pleinement autonome, mais que ces derniers sont perçus selon des taux d'imposition fixés par le congrès local. Ainsi, la totalité des revenus municipaux est composée de ces revenus directs propres, des contributions fédérales et des apports<sup>337</sup>. Côté dépenses, il existe deux catégories principales : les frais courants (frais administratifs) et les frais d'investissement (dépenses en œuvres et en travaux publics)<sup>338</sup>. C'est à partir de l'analyse de ces catégories des finances locales que l'on peut comprendre l'évolution des gouvernements urbains locaux au Mexique et des marges d'autonomie de gestion.

Au long des deux dernières décennies, les tendances dans les finances locales ont été changeantes. Dans une première phase (1978-1983), on observe une « autosuffisance précaire » des communes devant l'absence, certaines de ces années-

---

<sup>337</sup> On peut voir dans le chapitre 3 la composition de ces trois catégories dans la totalité des revenus municipaux pour les vingt dernières années.

là, de système national de coordination fiscale. Dans une deuxième phase (1984-1988), à partir des réformes constitutionnelles qui ont donné à la commune le pouvoir sur la taxe foncière, les revenus propres (directs) – ceux des communes urbaines surtout – ont augmenté. Mais c'est à partir de la phase suivante (1989-1994) que l'on observe une véritable capacité de mise à profit réelle de ces pouvoirs et un nouveau comportement fiscal orienté vers la génération de revenus plus importants tirés des impôts et du recouvrement de biens et de services (droits). Enfin, on observe dans la dernière phase étudiée (1995-1998) une régression apparente dans le comportement sain observé les années précédentes. Nous présenterons ci-dessous une analyse de ces périodes aussi bien dans les tendances nationales que par type de commune, en insistant particulièrement sur les communes urbaines.

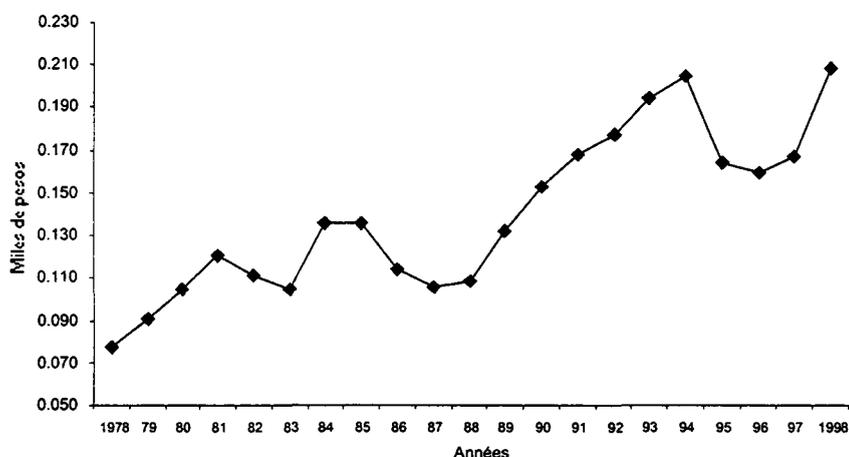
#### 4.2.1 Expansion et concentration des revenus municipaux dans les communes urbaines

Il y a clairement une tendance à l'augmentation du revenu municipal total au cours de la période analysée. Si une baisse importante se présente en 1995 du fait de la crise économique de cette année-là, on observe une croissance de ce revenu dans la plupart des années étudiées, en prix constants et même lorsque l'on considère le revenu municipal par habitant (graphique 4.1) ; il double sur les vingt ans de la période analysée. La composition du revenu municipal montre une expansion des revenus propres (directs), c'est-à-dire de l'effort fiscal, surtout au cours de la période 1988-1994. À partir de 1994, les courbes des contributions fédérales et des revenus directs tendent à se séparer radicalement, montrant une recrudescence de la dépendance financière municipale (graphique 4.2). Ce comportement semble être un résultat autant de la crise économique que de l'apparition de nouveaux transferts du niveau fédéral au niveau municipal (poste budgétaire 26 puis poste 33), aspect qui, à ce qu'il semble, est venu démotiver l'effort fiscal pour augmenter les rentrées de ressources propres qui avait été généré entre 1989 et 1994<sup>339</sup>.

<sup>338</sup> En annexe est présentée de manière détaillée la structure des finances locales et les définitions par catégorie.

<sup>339</sup> Par rapport à ce type de comportement devant des situations de déséquilibre fiscal de type vertical et horizontal, on peut voir, entre autres, Musgrave R. et Musgrave P., *Public finance in theory and practice*; USA: McGraw Hill, 1984; Bird R., *Tax policy and economic development*, John Hopkins University Press, 1992; et Shah A. et Qureshi Z., *Intergovernmental fiscal relations in Indonesia*, Washington, D.C., World Bank, Discussion Paper 239, 1994.

GRAPHIQUE 4.1  
 Revenu municipal par habitant au niveau national , 1978-1998  
 (en milliers de pesos, 1994=100)

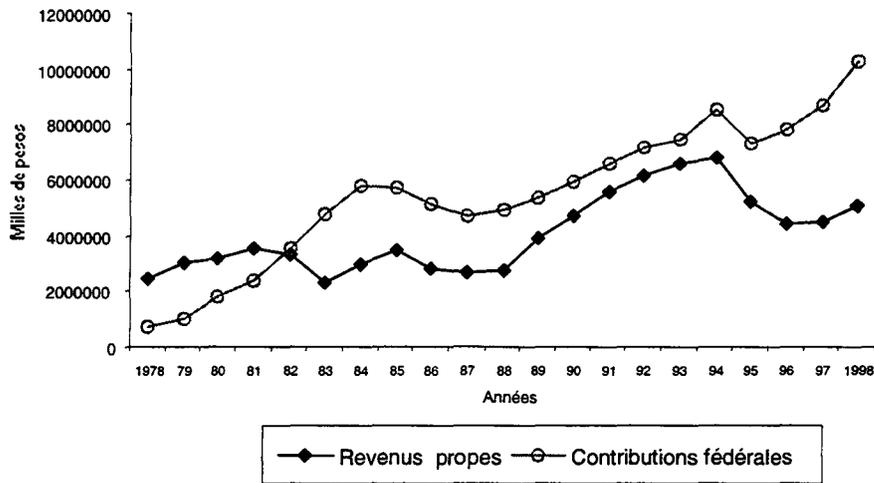


Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

En décomposant les impôts pour plus de détails, on observe (graphique 4.3) une croissance importante de la taxe foncière dans cette composition depuis 1984 – à partir des réformes – et qui arrive à représenter en 1996 plus de quatre fois ce que représente l'impôt sur le transfert de propriété, et presque trois fois ce que représente l'impôt sur les commerces. Un plus grand dynamisme de la taxe foncière en comparaison d'autres impôts locaux est donc évident, même si le Mexique continue à être un pays où la perception de la taxe foncière est faible comparée à d'autres réalités nationales<sup>340</sup>.

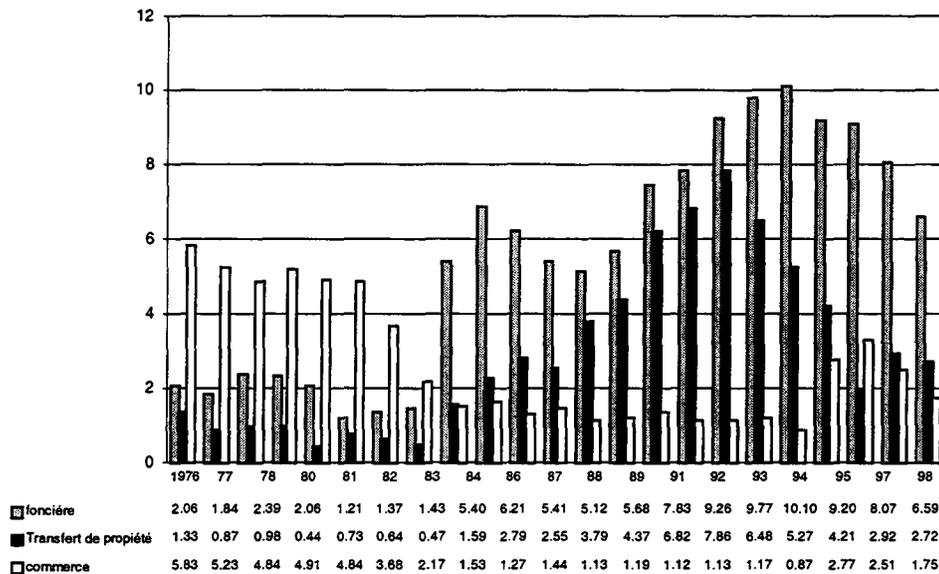
<sup>340</sup> Dans des pays au niveau de développement similaire, comme l'Argentine et le Chili, la perception de la taxe foncière en proportion avec le PIB a été pour 1996 de 1,4%, chiffre qui contraste avec celui du Mexique, qui n'arrive qu'à 0,2% (chiffres basés sur les données du FMI et de l'INEGI). Il faut signaler que dans des pays développés comme les États-Unis et la France, la perception à ce titre en vient à représenter respectivement 3,5 et 2,5%.

**GRAPHIQUE 4.2**  
**Revenus directs et contributions fédérales a la commune au niveau national, 1978-1998**  
**(en milliers de pesos, 1994=100)**



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

**GRAPHIQUE 4.3**  
**Évolution des impôts en pourcentage par rapport a la totalité des revenus municipaux au niveau national, 1976-1998**



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

Cependant, cette tendance doit être l'objet d'une différenciation à l'intérieur de l'ensemble national. D'après les données du recensement municipal<sup>341</sup>, on ne dispose d'un règlement cadastral que dans 28% des communes du pays, dont le caractère normatif est nécessaire à la perception et à l'actualisation de la taxe foncière. En outre, 21% seulement des communes font des études en matière fiscale. Également, dans des enquêtes auprès de fonctionnaires municipaux<sup>342</sup>, on a obtenu que dans 72% des communes, on reconnaît avoir perçu moins de la moitié de ce qui était prévu ; que 27% en ont perçu entre 50 et 85%, et que moins de 1% des communes sont parvenues à en percevoir entre 86 et 100%.

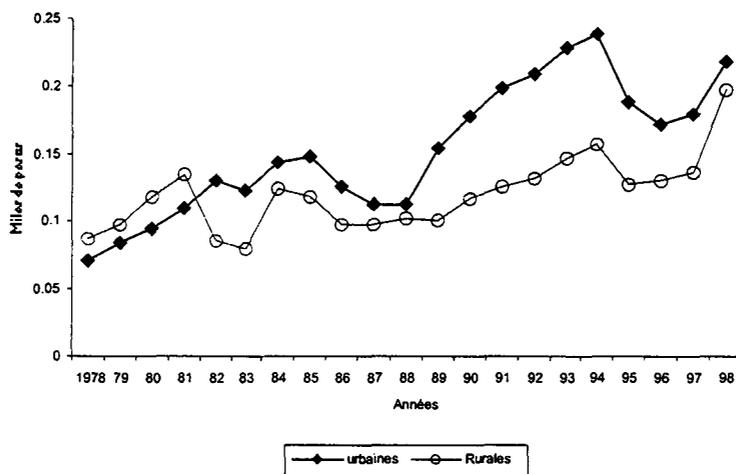
À cet égard, une première distinction nécessaire est l'analyse séparée de l'ensemble des communes urbaines (les 184 communes les plus grandes du pays en nombre d'habitants). On observe que les revenus de cet ensemble municipal se sont accrus à un rythme supérieur à celui des communes mexicaines dans leur ensemble, c'est-à-dire que plus les revenus municipaux augmentaient, plus ils se concentraient dans l'ensemble urbain, déplaçant l'ensemble semi-urbain et rural. Les revenus municipaux par habitant de l'ensemble urbain ont augmenté de 152% dans cette période, alors que dans l'ensemble rural, ils n'ont augmenté que de 55% (graphique 4.4). Pour sa part, le poids des revenus propres (directs) dans la totalité des revenus municipaux a représenté 48% en moyenne pour l'ensemble des communes urbaines, chiffre qui contraste avec les 22% en moyenne de revenus directs pour l'ensemble des communes rurales (graphiques 4.5 et 4.6).

Si la distinction entre l'ensemble urbain et l'ensemble rural est utile puisqu'elle permet d'établir de gros contrastes, il est tout aussi nécessaire d'approfondir l'analyse de l'ensemble urbain, puisqu'à l'intérieur de celui-ci, nous avons aussi des différences considérables. Particulièrement en ce qui concerne l'aspect des finances municipales, les nuances et les précisions à l'intérieur de l'ensemble urbain sont utiles.

<sup>341</sup> Données organisées et exploitées à partir du recensement municipal de 1995, cf. Centro de Estudios Municipales, *op. cit.*

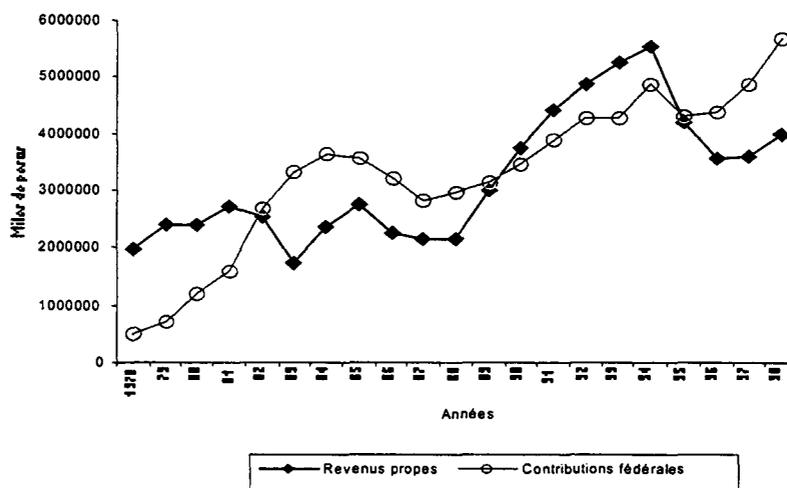
<sup>342</sup> García R., *Los municipios en México. Los retos ante el futuro, op. cit.*

**GRAPHIQUE 4.4**  
**Revenu municipal par habitant dans les communes urbaines**  
**Et rurales du Mexique, 1978-1998 (en milliers de pesos, 1994=100)**



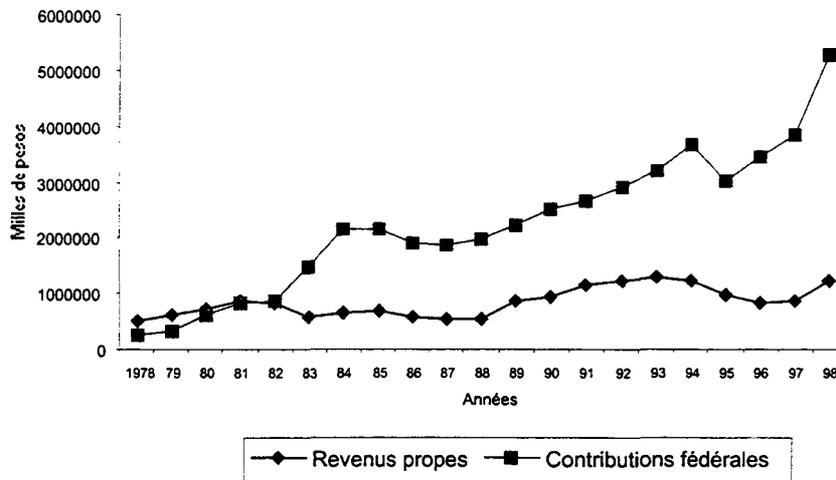
Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

**GRAPHIQUE 4.5**  
**Revenus propres et contributions fédérales dans les communes**  
**Urbaines du Mexique, 1978-1998, (en milliers de pesos, 1994=100)**



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

GRAPHIQUE 4.6  
Revenus propres et contributions fédérales dans les  
communes rurales du Mexique, 1978-1998, (en milliers de pesos, 1994=100)



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

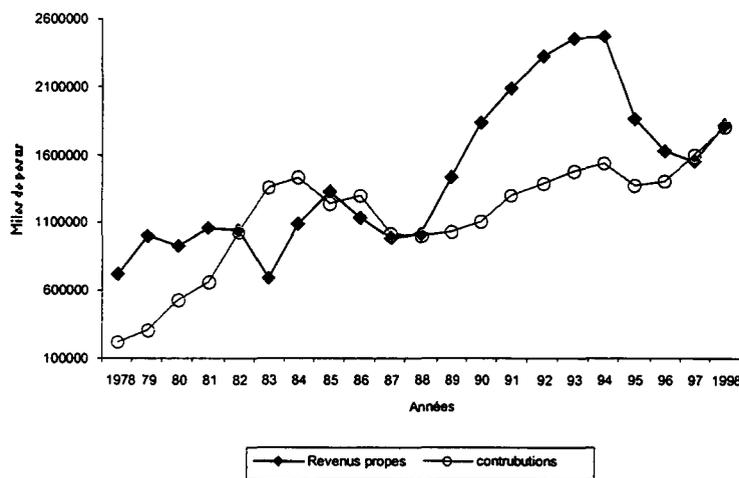
Il est clair que la structure financière et les défis en la matière sont très différents quant à leur degré et leur niveau de complexité pour une petite ville dans laquelle la croissance commence seulement, croissance qui sera souvent chaotique et déséquilibrée, outre qu'elle sera désordonnée du point de vue financier ; ou ceux qui se présentent à une ville moyenne en expansion accélérée, dont le défi est la rentrée intensive de ressources dans de brefs délais ; ou ceux qui se présentent à une grande ville qui entre dans une phase de stabilisation de sa croissance et qui dispose de plus de possibilités de financement. À chaque étape de développement et de taille de ville, des pressions financières différentes sont ressenties et des stratégies financières diverses sont donc requises.

À partir de cela, en cherchant à observer pour cette analyse les comportements par type de commune urbaine, nous avons formé trois groupes de communes urbaines : (i) 40 *grandes communes urbaines*, qui font parti d'une métropole avec une population supérieure à un million d'habitants ; (ii) 119 *communes urbaines moyennes*, qui ont une population de cent mille à un million d'habitants ; et (iii) 25

*petites communes urbaines*, qui ont une population inférieure à cent mille et supérieure à quinze mille habitants<sup>343</sup>.

En ce qui concerne le groupe des grandes villes, on observe une tendance dans laquelle les revenus propres dépassent les contributions fédérales du fait d'un rythme de croissance de ces revenus plus élevé, même si à la fin de cette étape, ils ont tendance à s'égaliser à cause de la chute postérieure à 1995. Ce comportement est différent dans le cas des villes moyennes, dans lesquelles, après 1982, les revenus propres ne parviennent pas à dépasser le poids des contributions, ce qui est aussi le cas des petites villes (graphiques 4.7, 4.8 et 4.9).

GRAPHIQUE 4.7  
Revenus propres et contributions dans les grandes villes du Mexique, 1978-1998, (en milliers de pesos, 1994=100)



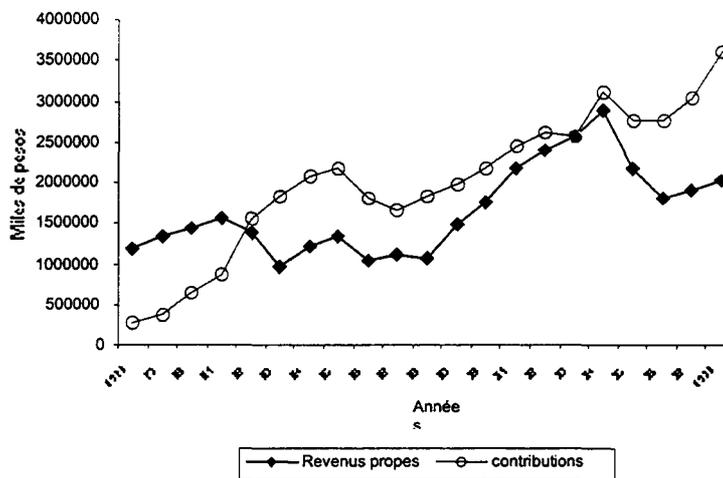
Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

De tout ce qui précède, on peut conclure que si les revenus municipaux ont montré un comportement de croissance consistant, cette croissance a été clairement plus dynamique dans le cas des communes urbaines, qui ont en outre réussi dans ce processus à avoir un composant de revenus propres important, avec les espaces d'autonomie de gestion qui en découlent. En particulier, les villes les plus grandes

<sup>343</sup> On a intégré dans l'analyse la totalité des grandes communes urbaines (métropolitaines), la totalité des communes urbaines moyennes et seulement un échantillon des petites communes urbaines, étant

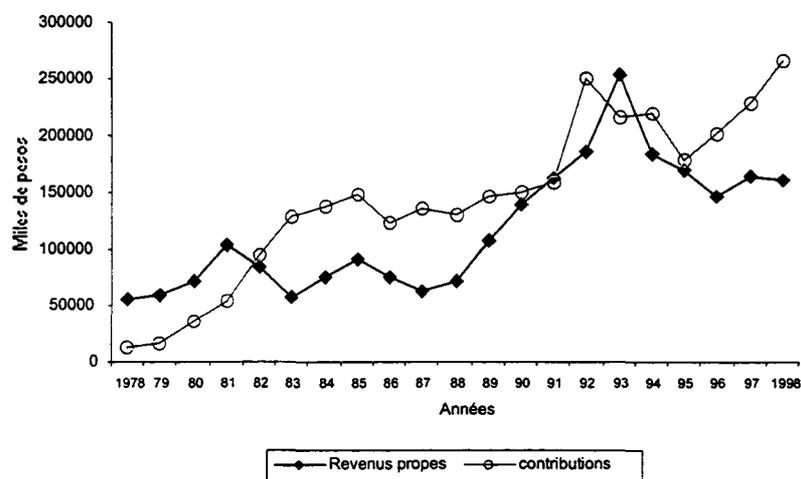
sont celles qui, dans la période, ont pu le plus profiter de cette montée des ressources propres.

**GRAPHIQUE 4.8**  
**Revenus propres et contributions dans les villes moyennes**  
**du Mexique, 1978-1998, (en milliers de pesos, 1994=100)**



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

**GRAPHIQUE 4.9**  
**Revenus propres et contributions dans les petites villes**  
**du Mexique, 1978-1998, (en milliers de pesos, 1994=100)**



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

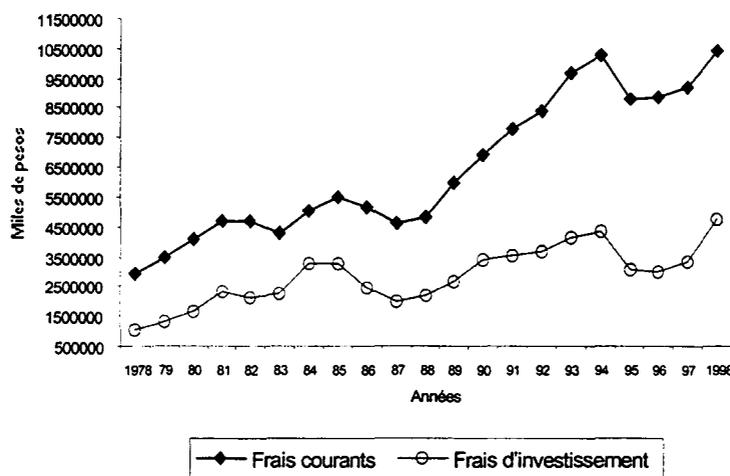
donné que l'institution officielle d'information statistique du Mexique (INEGI) ne présente de données détaillées que pour ces 25 petites communes urbaines.

#### 4.2.2 L'expansion de la dépense municipale et les coûts croissants de l'appareil administratif

Quant à elle la dépense municipale, suite au comportement des revenus, présente elle aussi une expansion dans la période analysée. À l'intérieur de la dépense municipale, on observe un déplacement de la dépense en travaux publics et en développement (frais d'investissement) en faveur du composant administratif de la dépense (frais courants). De fait, à partir de 1989, les courbes des deux types de frais tendent à se séparer de plus en plus, les frais courants en arrivant à la fin de la période à représenter plus de trois fois le montant des frais d'investissement (graphique 4.10).

Ce comportement est difficile à interpréter avec l'information disponible. D'un côté, une augmentation des frais administratifs peut s'expliquer devant l'accroissement des revenus, du fait des besoins pour les communes d'améliorer les conditions salariales des employés et fonctionnaires municipaux, lesquelles souffraient d'un retard important ; ou même du fait de l'embauche de plus de personnel dans les domaines dont les niveaux de service aux citoyens étaient très faibles (la sécurité publique, par exemple) ; ou encore à cause du besoin de mieux entretenir l'infrastructure de la prestation de services publics (entretien du réseau d'eau potable et de la voie publique, entre autres).

GRAPHIQUE 4.10  
Composition de la dépense des communes  
du Mexique, 1978-1998 (en milliers de pesos, 1994=100)



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

Mais par ailleurs, ce comportement peut aussi montrer une expansion irrationnelle des structures administratives et bureaucratiques, ce phénomène ayant été clairement observé dans l'administration fédérale mexicaine au moment de l'augmentation de la dépense publique dans les années soixante-dix. Une donnée révélatrice à cet égard est le fait que les deux tiers seulement des États du pays disposent d'une législation locale sur le budget, la comptabilité et la dépense publique qui obligerait – dans la forme, du moins – à ce qu'il y ait de l'ordre dans le maniement des finances municipales. D'autre part, à partir de l'information du recensement municipal de 1995, on a observé que 46% seulement des communes du pays menaient une activité systématique de contrôle de la dépense ou de supervision et d'audit financiers. C'est-à-dire qu'il existe une fragilité dans les normes et les systèmes de contrôle qui affaiblit la rigueur et le soin dans l'utilisation de la dépense.

Il est donc probable que devant l'augmentation de la dépense municipale, certaines tendances à l'inefficacité soient en train de s'y produire ; malheureusement, on ne dispose pas de données détaillées de l'ensemble national qui permettraient d'explorer plus en profondeur ce type d'hypothèse, mais dans l'étude des cas présentée dans les chapitres suivants, on élargira ce type d'observation. La seule chose que l'on puisse affirmer pour l'instant, c'est qu'une structure de dépense extrêmement chargée du côté des frais courants rend la commune plus dépendante d'autres niveaux de gouvernement dans les décisions d'investissement public, décisions de haute importance dans le contexte mexicain étant donné les gros retards dans l'infrastructure urbaine<sup>344</sup>. Au contraire, une structure plus équilibrée de la dépense montre un effort pour rationaliser les frais administratifs et une plus grande autonomie dans l'entreprise de projets d'investissement local.

Il semblerait clair que l'évolution montrée par la composition de la dépense municipale n'est pas du tout appropriée puisqu'elle génère des déséquilibres dans la structure de la dépense et qu'elle restreint l'autonomie municipale en matière d'investissement. Il est vrai que la chute expérimentée dans les ressources propres pour l'investissement est en partie due à la disponibilité de ressources supplémentaires

---

<sup>344</sup> On approfondira ce point plus avant dans ce chapitre.

pour l'investissement issues des transferts sous forme d'apports (postes budgétaires 26 et 33), ce qui entrerait dans une logique de comportement similaire à celle étudiée par Gibert et Thoenig<sup>345</sup> pour le cas européen, situation dans laquelle on voit que c'est la capacité du gouvernement local à influencer et à orienter les cofinancements négociés et non le poids de l'apport financier de ceux-ci qui donne leur force aux gouvernements locaux participants.

Même en prenant en compte cette possibilité, qui sera une piste d'analyse dans les études de cas, il semblerait qu'au Mexique, la tendance récente pour une bonne partie des gouvernements locaux soit la perte d'autonomie de gestion, étant donné que ce type de programmes et de schémas de cofinancement peuvent, dans la réalité mexicaine, s'annuler à tout moment devant les cycles changeants dans les variables macroéconomiques (volatilité de la croissance économique). Il est en outre nécessaire de prendre en compte le manque de continuité que l'on a généralement dans les programmes gouvernementaux, étant donné l'absence de système professionnalisé et stable de la fonction publique. C'est-à-dire que la capacité autonome d'investissement que perd un gouvernement urbain peut difficilement se récupérer, étant donné que les frais administratifs ont tendance à créer des inerties et à se convertir rapidement en frais incompressibles.

En ce qui concerne l'analyse de la dépense municipale, on observe un comportement moins différencié à l'intérieur des communes urbaines. Dans le cas des grandes villes, elles ont à la fin de la période quatre fois plus de frais administratifs que de frais d'investissement, dans le cas des villes moyennes, ce rapport est de trois à un et pour les petites villes, enfin, il est de cinq à un.

#### 4.2.3 Les indicateurs financiers par type de commune. Vers un *benchmarking* des finances municipales

Une analyse plus claire des tendances de la trésorerie municipale et des différents comportements dans la gestion financière dans les communes urbaines peut

---

<sup>345</sup> Gilbert G. et Thoenig J.-C., Les cofinancements publics: des pratiques aux rationalités, *Revue d'Economie Financière*, 1999, 55.

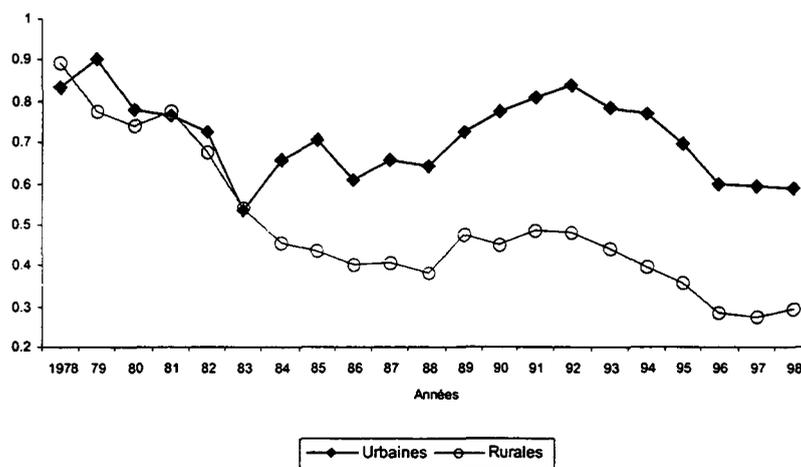
découler de l'analyse de certains indicateurs financiers qui nous donnent une information sur les niveaux d'effort fiscal, d'autonomie financière, d'efficacité dans la dépense municipale et d'endettement. A partir de l'information limitée dont on dispose, nous avons conçu les indicateurs suivants :

- (a) *Capacité financière.*- Cet indicateur montre le rapport entre les revenus propres (directs) et les frais administratifs (frais courants). Il nous montre la capacité d'une commune à couvrir les frais administratifs avec des ressources issues de sa perception propre. Il donne une idée de la viabilité de la gestion municipale devant une éventuelle réduction dramatique des transferts fédéraux. Comme il a été déjà commenté plus haut, les revenus propres sont principalement constitués des impôts et de l'encaissement de frais de services. À plus grande capacité financière, plus grande autosuffisance et meilleur équilibre dans la structure de la dépense, ce qui débouchera sur une plus grande propension à l'efficacité dans l'utilisation de la dépense.
- (b) *Dépendance financière.*- Cet indicateur montre le rapport entre les contributions fédérales issues de la convention de coordination fiscale et la dépense totale de la commune. Plus l'indice de dépendance financière sera élevé, plus petite sera l'autonomie de gestion. Généralement, son comportement sera l'inverse de celui de l'indicateur précédent.
- (c) *Levier financier.*- Cet indicateur montre le poids des ressources provenant de crédits dans l'ensemble des revenus. La non-utilisation de telles ressources montre un comportement de sous-utilisation d'opportunités, et quant à elle, l'utilisation excessive de ressources provenant de crédits conduit à une situation de fragilité des finances locales.
- (d) *Investissement municipal.*- Cet indicateur montre le pourcentage de dépense municipale consacrée à l'investissement en travaux publics. Il mesure le degré d'autonomie du gouvernement local pour l'investissement public.

En ce qui concerne l'indicateur de *capacité financière*, on observe une chute alarmante le long de la période, c'est-à-dire que le niveau municipal de gouvernement au Mexique, malgré l'accroissement des revenus et de la marge de dépense, est de moins en moins capable de couvrir avec ses revenus propres les engagements de frais administratifs, et les déséquilibres verticaux et horizontaux, pour ainsi dire, s'accroissent, étant donné que cette capacité financière diminue de moitié ou presque au cours de la période. On observe, directement liée à cela, une *dépendance financière* de plus en plus importante, qui s'est multipliée par trois durant la période. Les deux tendances montrent des différences importantes par type de commune.

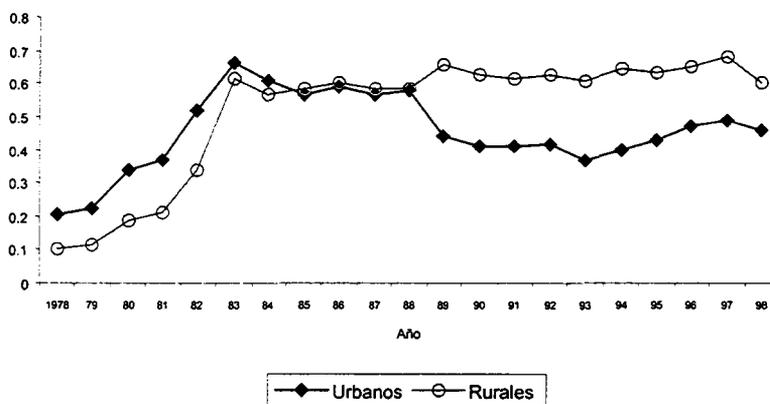
À cet égard, les villes voient diminuer leur capacité financière de 24% au cours de la période, en conséquence de quoi l'indice de dépendance financière augmente de 30% pour l'ensemble urbain (graphiques 4.11 et 4.12). À l'intérieur des communes urbaines, ce sont les grandes villes qui perdent le moins de capacité financière (10%) et qui accroissent leur dépendance dans une moindre proportion (22%). Les villes moyennes perdent 32% de leur capacité financière et voient leur dépendance augmenter de 32%. Enfin, les petites villes perdent 23% de leur capacité financière et voient leur dépendance augmenter de 31% (graphique 4.13).

GRAPHIQUE 4.11  
Indice de capacité financière dans les communes  
urbaines et rurales du Mexique, 1978-1998



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

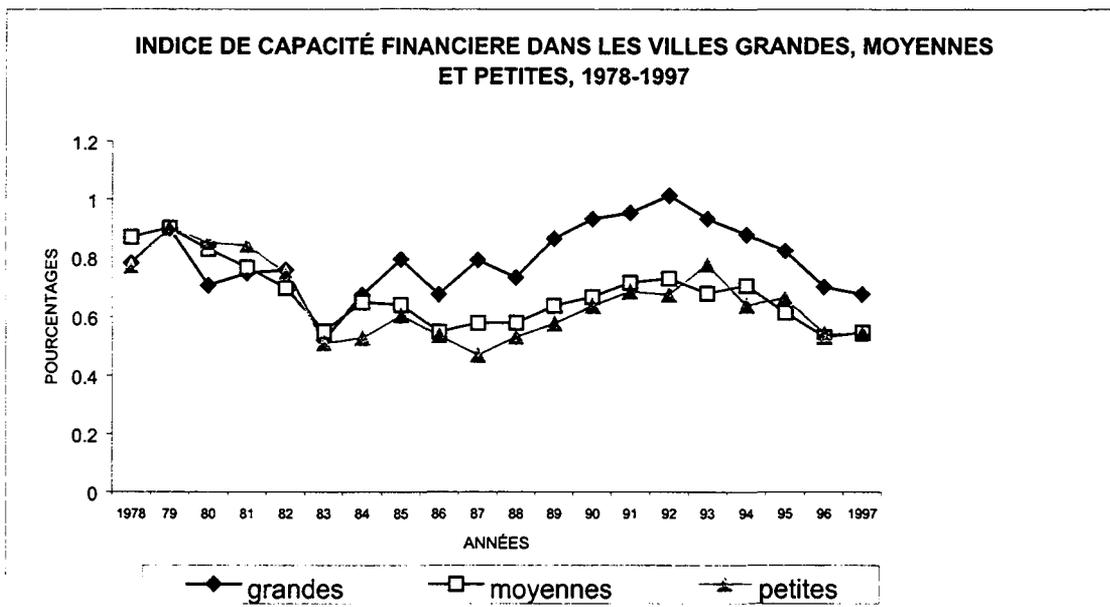
GRAPHIQUE 4.12  
Indice de dépendance financière dans les communes  
urbaines et rurales du Mexique, 1978-1998



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

GRAPHIQUE 4.13

INDICE DE CAPACITÉ FINANCIÈRE DANS LES VILLES GRANDES, MOYENNES  
ET PETITES, 1978-1997

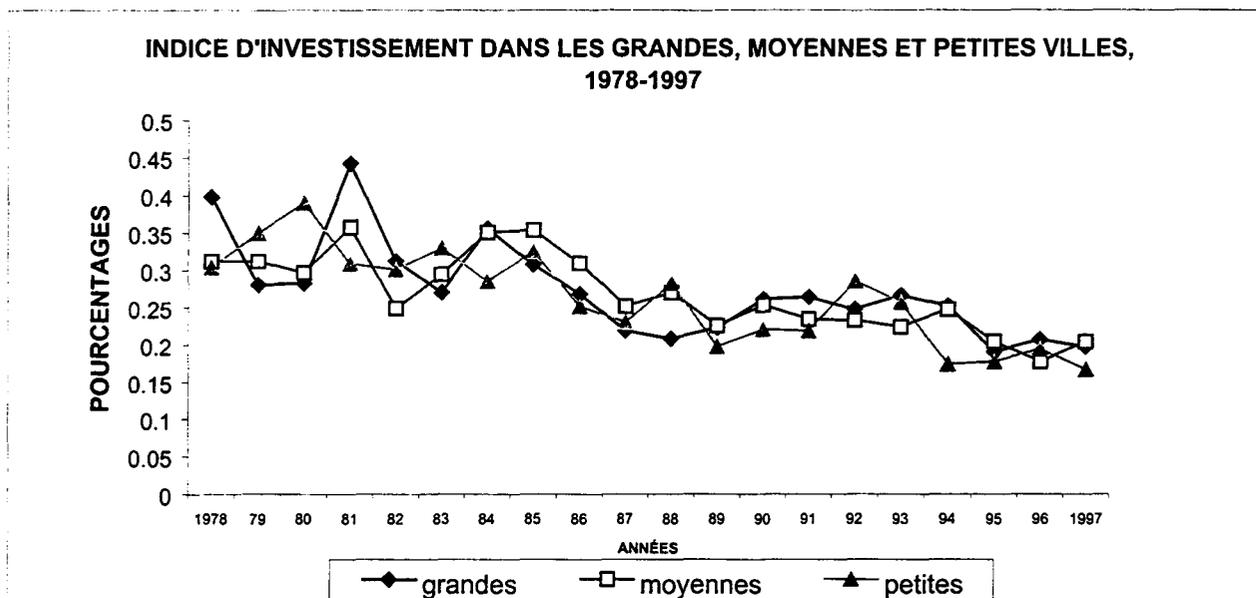


Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

En ce qui concerne l'indice de *levier financier*, l'ensemble des communes du pays observent une tendance très conservatrice jusqu'en 1992, qui commence à s'accroître en 1993 pour en arriver à représenter un peu plus de 6% en 1995. On observe qu'à partir de 1994, les communes urbaines commencent à accroître leur dette

dans une plus grande proportion, dette qui en vient à représenter 7% de leurs revenus. On n'observe pas de différences significatives par type de commune urbaine. Le comportement conservateur en matière de levier financier peut s'expliquer par une aversion pour le risque que représente le crédit devant l'incertitude de l'économie, ou simplement par une moindre opportunité d'accès au marché des crédits.

GRAPHIQUE 4.14



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

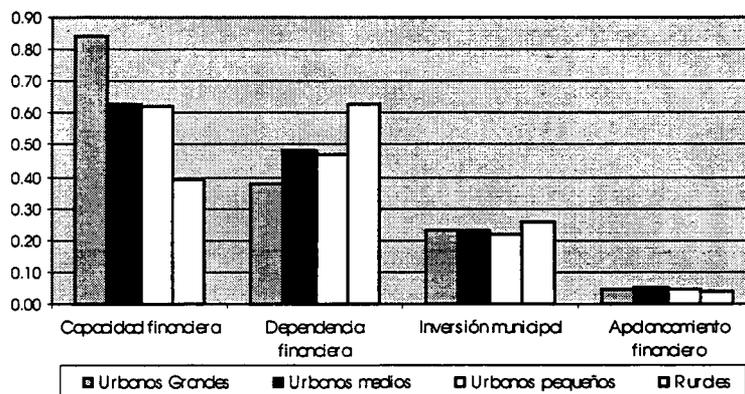
Quant à l'indice d'*investissement municipal*, on observe que dans le cas de l'ensemble urbain, cet indicateur a perdu 14%, passant de 34 à 20%. Il est évident que l'expansion en matière de frais administratifs au détriment des frais d'investissement est fondamentalement un comportement que l'on observe dans les communes urbaines, et de fait, les plus grandes sont celles qui ressentent le plus la pression des frais courants. Ainsi, les grandes villes passent de 40 à 20% du poids des frais d'investissement ; les villes moyennes, de 31 à 20%, et enfin, les petites villes, de 30 à 17% au cours de la période (graphique 4.14).

Le graphique 4.15 montre une comparaison des indicateurs financiers moyens aussi bien pour l'ensemble du Mexique que pour les divers groupes municipaux sélectionnés durant la dernière décennie de la période. Dans ce tableau, on peut

observer, à titre de contraste uniquement, un meilleur comportement des indicateurs financiers dans les communes urbaines comparés à ceux des communes rurales.

En d'autres termes, il est clair que le panorama municipal est au Mexique hautement hétérogène, et que même dans le domaine financier, ces différences ont tendance à augmenter encore plus. De fait, signalons que 7,5% des communes du pays concentrent 64% du revenu municipal au niveau national. Par ailleurs, en ce qui concerne notre intérêt particulier pour les communes urbaines, il est évident que celles-ci ont une plus grande capacité à générer des ressources propres, bien qu'une bonne partie de celles-ci soient destinées aux frais de type administratif. Il faut aussi insister sur le fait que l'augmentation des revenus propres dans les communes urbaines a reculé au cours des dernières années, c'est-à-dire qu'une véritable « culture de responsabilité fiscale » ne s'est pas consolidée dans ce type de communes. Il ne fait pas de doute que la crise économique de 1995 a profondément détérioré les initiatives dans ce sens. Mais en outre, il semblerait que l'intensification de la concurrence politique locale ait aussi inhibé ce comportement de plus grande responsabilité fiscale ; cela, du fait des critiques et des attaques de partis concurrents à toute décision du parti au gouvernement liée à l'augmentation des prix des services ou à l'élargissement de la base d'imposition des impôts locaux. Il est clair que l'argument de « non-augmentation de l'effort fiscal » (populisme fiscal) est très présent dans la concurrence politique entre partis. Cet aspect sera analysé plus en détail dans les études de cas des chapitres suivants.

**GRAPHIQUE 4.15**  
**Quelques indicateurs financiers en moyenne**  
**Dans les communes urbaines et rurales du Mexique, 1987-1998**



Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

Pour finir, il faut signaler que l'un des obstacles les plus importants auxquels se heurtent aujourd'hui les communes urbaines est le fait que leurs caractéristiques n'ont presque rien en commun avec celles des petites communes et des communes rurales, mais que les législateurs mexicains insistent pour ne pas aller vers une différenciation normative entre communes de différents types. Pour les communes urbaines, cela a systématiquement stoppé les initiatives de plus grandes capacités fiscales, ou de perfectionnement de normes pour la participation du secteur privé à la gestion de services, ou même concernant les possibilités d'émission de bons du Trésor comme mécanismes de financement de projets urbains.

#### **4.3 Administration et systèmes de gestion dans les communes urbaines. Les opportunités et les carences**

Les caractéristiques administratives du gouvernement municipal au Mexique découlent en bonne partie de la situation que nous venons de commenter. On l'a vu, les gouvernements locaux se trouvent dans une position de fragilité institutionnelle et financière, ce qui réduit les espaces d'autonomie d'action. Nous signalons que la fragilité institutionnelle a trait en partie à un manque d'actualisation du cadre réglementaire local, ainsi qu'à la dépendance des congrès des États et de la Fédération pour réformer ou édicter des lois locales. Au niveau financier, le fait que les gouvernements locaux dépendent de ressources d'autres niveaux de gouvernement réduit également leurs marges d'action. Par conséquent, dans ce scénario, la plupart des gouvernements locaux présentent une situation de retards administratifs importants. Parmi les aspects que l'on peut signaler, soulignons : la *persistance de structures administratives traditionnelles* (inadaptées au vaste agenda des affaires urbaines locales, ce qui génère lenteur et inefficacité dans l'affectation des maigres ressources disponibles) ; des *systèmes de gestion des services publics municipaux techniquement obsolètes* (manque d'actualisation technique et insuffisance de la distribution et de la qualité) ; une *faible professionnalisation des cadres administratifs locaux* (manque d'expérience accumulée et rotation excessive) ; l'*absence de systèmes de planification municipale* (manque de vision à moyen et long terme du développement urbain, planification normative et à court terme) ; *absence*

*d'instruments pour une gestion intégrale du développement local* (vision du gouvernement local limitée à celle d'une agence administratrice renfermée sur elle-même, sans capacité d'articulation de l'action publique locale). Nous commenterons plus en détail chacun de ces aspects tout au long de cette partie.

#### 4.3.1 Sur la persistance de structures administratives traditionnelles

La vision traditionnelle d'un gouvernement municipal au Mexique est celle d'une agence administratrice de services publics, particulièrement de ceux que la Constitution fédérale assigne à ce niveau de gouvernement (tableau 4.2). De ce point de vue, cette fonction est assurée avec une vision « minimaliste », et en fait, dans de nombreux cas, on préfère que ce soit le niveau étatique de gouvernement qui assume la responsabilité d'une partie de ces services. Par ailleurs, on assume la responsabilité de prestation des services au moyen de formes de prestation directe par l'administration municipale comme agence productrice exclusive, sans la participation d'autres agents. Une culture d'apathie et de résignation domine, dans laquelle, par exemple, la distribution et la qualité de ces services publics dépend des maigres ressources disponibles que d'autres niveaux de gouvernement transfèrent à la commune. Dans ce scénario, les structures administratives qui ont jusqu'à présent prévalu sont des structures traditionnelles, qui se caractérisent par un organigramme dont un premier niveau hiérarchique est occupé par le maire, un deuxième niveau par le secrétaire général, et un troisième niveau par une trésorerie, un département des services et, parfois, un département des licences et des permis. Actuellement encore, une bonne partie des communes du pays, même urbaines, conservent ce type de structures, et si elles ont connu une croissance, elles n'en ont pas pour autant modifié leur conception de la fonction gouvernementale locale.

Les opérations administratives internes suivent dans beaucoup de cas des patrons traditionnels, et elles se basent très souvent sur des registres manuels et sur une paperasserie propre à une réalité municipale qui, par sa taille et par le nombre réduit de ses usagers, a rendu cela possible. Mais cette réalité a changé dans de nombreuses communes du pays. La difficulté à s'y adapter fait qu'un bon nombre d'administrations municipales sont aujourd'hui incapables de répondre aux demandes des usagers et présentent des patrons administratifs nettement obsolètes. On observe

par exemple, avec des données du recensement municipal<sup>346</sup>, que dans 63% des communes du pays, il n'existe pas de règlement interne de base de l'administration municipale, ou que ce règlement n'est pas actualisé ; c'est-à-dire que l'on ne dispose pas de normes administratives internes de base minimums. Bien que l'existence d'un règlement ne soit pas la garantie d'un ordre administratif interne, on peut supposer un désordre dans les procédures et un manque de précision dans la gestion des ressources et dans les systèmes de comptabilité et de registre. Par ailleurs, on observe, à partir du même recensement, que 46% seulement des communes ont un système de gestion des ressources matérielles et d'inventaires, que 55% seulement exercent des fonctions d'évaluation de projets, que 46% seulement réalisent des audits ou des supervisions financiers d'un type ou d'un autre, et que 28% seulement disposent de règlements du cadastre. Une autre donnée inquiétante : en 1995, 60% des communes du pays n'avaient pas d'équipement informatique et les inscriptions sur les registres se faisaient à la main.

Ce panorama montre la persistance de structures administratives traditionnelles dans la majorité des communes du pays. Il n'existe malheureusement pas de recensement qui permette une plus grande décomposition des données par type de commune. Ce que l'on observe à partir de certaines études de cas<sup>347</sup>, c'est que si les communes urbaines partagent une bonne partie des problèmes mentionnés, elles se heurtent également à de nouveaux problèmes liés à des solutions erronées, adoptées en voulant entrer dans des processus de modernisation et d'amélioration de l'administration urbaine. On observe une expansion des bureaucraties locales, car dans un élan pour relever les nouveaux défis et répondre aux demandes, on a tenté une modernisation en superposant de nouveaux départements ou services de soutien administratif. Cela a très souvent conduit à une croissance horizontale et verticale des structures, qui a eu pour résultat une complexification de la gestion plutôt que sa

<sup>346</sup> Recensement municipal Centro de Estudios Municipales, *op. cit.*

<sup>347</sup> Voir par exemple les travaux de Mejía J. et García R., *El desarrollo organizacional en la administración municipal: El caso de León, Gto.*, In: *Problemática y desarrollo municipal*, / ed. par J. Mejía, México: UIA-Plaza y Valdés, 1994; Cabrero E., *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México: CIDE - M.A.Porrúa, 1995; Cabrero E., (ed) *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996; et Guillén T., *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México: El Colegio de la Frontera Norte - M.A. Porrúa, 1996.

modernisation. Cette donnée est renforcée par ce qui a été commenté plus haut au sujet du taux de croissance des frais administratifs dans les catégories de dépenses dans les communes urbaines.

Enfin, on observe aussi dans le cas des communes urbaines l'intégration croissante de groupes de consultants qui offrent très souvent des systèmes de gestion peu éprouvés dans le domaine gouvernemental municipal. Parfois, ce sont des investissements à haut risque qui n'améliorent pas toujours l'administration, et qui dans quelques cas seulement lui donnent une nouvelle tenue conforme à des tendances de gestion en vogue sans parvenir à un réel changement organisationnel qui modifie l'orientation de l'action gouvernementale.

Difficile réalité que celle de l'administration municipale dans laquelle, d'un côté, une grande majorité des gouvernements locaux présentent des structures peu adaptées aux nouveaux défis municipaux, et de l'autre, une bonne partie des tentatives de modernisation dans les gouvernements de certaines villes ont adopté des stratégies de changement organisationnel peu efficaces. Peu nombreux encore sont les processus de transformation des structures administratives qui sembleraient être réellement en train de produire un changement organisationnel et une nouvelle orientation des tâches du gouvernement local. Le changement, par exemple, de structures départementales traditionnelles pour des structures sectorielles par domaine de politique (aménagement et développement urbain, sécurité publique et circulation urbaine, administration et finances, entre autres), ou pour des structures matricielles ou par projets (centre historique, parcs industriels, participation des citoyens, entre autres) est encore peu courant. En outre, l'intégration de systèmes de gestion stratégique, de contrôle de gestion ou de *contracting-out* est peu fréquente. Nous analyserons en détail certaines de ces initiatives innovatrices dans les études de cas des chapitres suivants.

#### 4.3.2 Sur l'obsolescence des systèmes de prestation de services publics

Du fait de la carence en ressources financières au niveau local, ainsi que de la persistante culture de prestation directe des services à partir de l'administration municipale, dans une bonne partie des gouvernements locaux du pays, l'obsolescence des systèmes de prestation de service est claire. Il en résulte que ni les niveaux de

distribution requis par la croissance ne peuvent être assurés, ni le niveau de qualité demandé par les citoyens ne peut être satisfait. Par ailleurs, la modernisation technologique dans la production de certains services comme le transport, la sécurité publique, le traitement des déchets solides et la distribution et le traitement de l'eau, ne peut se faire au rythme voulu.

Certaines données de la capacité réelle en matière de services municipaux témoignent des énormes défis à relever. La distribution des services publics présente diverses déficiences : dans 20% des villes, le tout-à-l'égout ne parvient pas à couvrir plus de 70% ; la distribution d'eau potable ne dépasse pas dans la plupart des villes les 80% ; l'éclairage public ne bénéficie qu'à 78% de la population urbaine ; de même, l'enlèvement des ordures ménagères ne profite qu'à 65% de la population urbaine du pays, duquel un quart seulement est déposé dans les décharges publiques, le reste étant entreposé à ciel ouvert, dans des décharges sauvages, dans le tout-à-l'égout ou dans des ruisseaux et des rivières, avec les nuisances environnementales qui en résultent. Ce panorama témoigne du retard alarmant en matière de services urbains. Dans des enquêtes réalisées auprès d'administrateurs locaux, il apparaît que c'est le service d'eau potable qui est le plus préoccupant et le plus cher à produire, et que le service d'enlèvement des ordures ménagères et celui de la sécurité publique sont également considérés comme très problématiques.

L'une des options qui peut améliorer la qualité et la distribution des services urbains sans qu'il y ait besoin de faire des investissements très importants est celle du *contracting-out*. Dans d'autres pays, cette alternative a permis d'élargir significativement la distribution et d'améliorer techniquement les systèmes de production des services<sup>348</sup>. Au Mexique, jusqu'à présent, les expériences dans ce sens sont rares et leurs résultats, incertains. Environ 1% seulement des gouvernements locaux du pays ont développé des expériences de concession ou de co-investissement avec des entreprises privées dans la prestation de service, c'est-à-dire une ville mexicaine sur trente. Au-delà d'une tradition gouvernementale locale qui considère

<sup>348</sup> On peut voir à ce sujet les travaux de Lorrain D., *The french model for urban services*, *West European Politics*, 1992, 2; Lorrain D., *Après de la décentralisation, l'action publique flexible*,

que c'est le gouvernement local qui doit nécessairement fournir les services municipaux, ce désintérêt est aussi dû au fait que quelques-unes des expériences que l'on a eues jusqu'à présent n'ont pas du tout réussi<sup>349</sup>. À ce qu'il semble, le manque d'expérience dans l'élaboration de contrats de concession et l'absence de mécanismes de régulation adéquats dans les administrations municipales ont généré des situations de conflit entre l'entreprise et le gouvernement local. En outre, certaines de ces expériences se sont heurtées à un refus et aux mobilisations de citoyens devant l'augmentation des prix des services concédés. En annexe (annexe 5) on peut observer la situation toujours en cours en 1993 dans les villes mexicaines quant aux modalités de prestation de service. On peut voir que la présence du secteur privé est presque inexistante, sauf dans des situations de concession partielle des services de transport, d'eau potable, d'éclairage public et d'égouts. Quand la modalité utilisée n'est pas la prestation directe, ce sont les conventions avec le gouvernement de l'État fédéré ou la constitution d'un organisme décentralisé qui sont les modalités dominantes. S'il est possible qu'avec des données récentes, on puisse observer une progression de l'option du *contracting-out*, celle-ci continue à être une option peu utilisée dans le scénario mexicain.

#### 4.3.3 Sur la maigre professionnalisation des administrateurs locaux

Comme on l'a dit, l'un des problèmes les plus graves dans la gestion des gouvernements locaux au Mexique est l'absence de système de fonction publique qui donne de la stabilité dans l'emploi par le mérite dans l'exercice des fonctions. Si les employés de base de l'administration municipale ont plus de garanties de stabilité du fait des conventions collectives de travail signées avec les syndicats respectifs, ce n'est pas le cas des hauts et moyens dirigeants municipaux, qui changent presque totalement tous les trois ans, étant donné que le maire entrant a l'entière liberté de les permuter et de les remplacer par sa propre équipe de collaborateurs. Cette importante

---

*Sociologie du Travail*, 1993, 3; et Lorrain D., La grande entreprise urbaine et l'action publique, *Sociologie du Travail*, 1995, 2.

<sup>349</sup> Il existe des études détaillées de certaines expériences échouées dans la concession intégrale du service d'eau potable ou d'enlèvement des ordures ménagères. Voir Cabrero E., *op. cit.*; Díaz M. et García R., El caso del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, *In*: Cabrero E., *op. cit.*; Conde C., El caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México. *In*: Cabrero E., *op. cit.*; ainsi que Hernández C.J. et Villagómez F.A., Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable, *Gestión y Política Pública*, 2000, IX, 2.

rotation des cadres moyens et supérieurs a rendu très difficile la professionnalisation de la fonction publique locale. Nous mentionnons ci-dessous certaines données qui peuvent montrer clairement le panorama actuel.

D'après le recensement municipal de 1995, il existe dans la totalité des communes du pays 121.676 employés de base (syndiqués), 155.809 employés de confiance et 59.550 employés temporaires. On peut penser d'après les calendriers électoraux que chaque année, environ 70.000 employés municipaux (de confiance ou temporaires) sont remplacés, ce qui ne permet pas de capitaliser l'expérience acquise pendant trois ans et au contraire ouvre la porte à de nouveaux éléments qui n'ont généralement pas d'expérience dans ces tâches. Il est évident qu'avec une rotation de ces caractéristiques à un rythme tel et d'une telle ampleur, aucun niveau de gouvernement n'a promu de programmes de formation continue qui puissent assurer cette expérience. Pour leur part, les gouvernements municipaux ont très peu de possibilités de mener à bien des tâches de formation, et d'après les données du recensement municipal, 20% seulement le font. Les gouvernements locaux sont donc un univers d'improvisation et de manque de continuité. Dans ce scénario, c'est dans les gouvernements urbains que quelques actions ont été entreprises pour diminuer les effets négatifs de cette situation, mais les résultats en sont encore presque imperceptibles.

Si l'on ne possède pas de données statistiques au niveau national, on observe dans de petits échantillons de communes urbaines<sup>350</sup> que 5% seulement des cadres moyens et supérieurs de l'administration municipale ont fait une véritable carrière dans la gestion locale, c'est-à-dire qu'ils ont pu accumuler plus de deux ou trois périodes de gouvernement. On observe aussi à partir de ces échantillons que 60% d'entre eux n'avaient jusqu'alors jamais eu d'expérience en gestion municipale et qu'ils ont moins d'un an d'ancienneté dans leur poste. Il n'y a pas non plus suffisamment de données au niveau national sur le niveau d'études et le profil des administrateurs locaux. Si l'on prend le cas de la totalité des maires, on observe que 40% d'entre eux ont comme niveau d'études le plus élevé une carrière universitaire,

---

<sup>350</sup> À ce sujet, voir Cabrero E., *op. cit.*

11% ont le niveau baccalauréat, 15% une éducation en collège ou une carrière commerciale quelconque, et 33% ont un parcours scolaire qui s'arrête en primaire ou avant. De même, les administrateurs municipaux ont fait une carrière universitaire dans seulement 40% des cas, bien que pour les communes urbaines, cette proportion s'élève à 70%. On doit aussi ajouter que 8% seulement des postes de hauts et moyens dirigeants sont, au niveau de la commune urbaine, occupés par des femmes, ce qui peut en partie venir du fait qu'en 1999, par exemple, dans moins de 4% des gouvernements locaux du pays, les maires étaient des femmes. Enfin, il est à remarquer que dans plus de la moitié des gouvernements urbains du pays, les maires proviennent du secteur privé en ce qui concerne leur activité professionnelle antérieure.

Signalons qu'actuellement, on discute au Mexique de la possibilité de mener à bien diverses réformes qui toucheraient directement au domaine municipal et particulièrement à ce qui est lié au niveau de professionnalisation des fonctionnaires locaux. La première d'entre elles est la possible annulation de la norme de non-réélection immédiate de gouvernants locaux, et si cette réforme est faite, la continuité dans la fonction publique municipale pourrait s'étendre à plusieurs périodes de gouvernement consécutives. Une seconde réforme en discussion consisterait en l'attribution aux congrès locaux du pouvoir de décider des périodes de gouvernement municipal, ce qui permettrait des périodes de gestion plus longues, de quatre, cinq ou six ans, et partant, la possibilité pour les administrateurs locaux d'accumuler plus d'expérience. Enfin, on discute aussi dans certains États de la possibilité d'implanter des systèmes de fonction publique locale, avec reconnaissance du mérite dans l'exercice professionnel, ce qui serait assurément une mesure appropriée pour renforcer les capacités administratives locales. Cependant, la discussion de toutes ces réformes peut prendre encore plusieurs années, étant donné que les différents partis politiques qui composent le congrès législatif fédéral ne partagent pas nécessairement les alternatives de réforme.

#### 4.3.4 Sur la précarité des systèmes de planification

Au Mexique, la vie des gouvernements locaux est presque toujours menée dans une dynamique d'action immédiate, éloignée de la planification et de la

prévision. Bien entendu, cela suscite de gros problèmes, surtout en ce qui concerne le domaine urbain et environnemental, puisque les coûts sociaux et économiques associés à ce type de secteurs sont graves et très souvent irréversibles. Selon la loi nationale de planification, toute commune est tenue d'élaborer un plan, ce qui n'est cependant pas fait dans la majorité des communes du pays, et quand cette disposition est observée, c'est très souvent à la manière d'une formalité bureaucratique et de pure forme ; on élabore ainsi des documents très généraux, sans objectifs clairs ni stratégie d'action, ce qui est particulièrement grave en ce qui concerne la création d'infrastructure urbaine. Dans le cas des communes urbaines qui font effectivement un travail de planification plus systématiquement organisée, le problème observé selon les enquêtes réalisées<sup>351</sup> est que dans 8% seulement des cas ressort que les buts ont été atteints à plus de 70%, et dans le reste des gouvernements des villes, on reconnaît les avoir atteint dans un pourcentage inférieur. Enfin, à partir des données dont on dispose, on observe que la majeure partie des gouvernements qui ont adopté des systèmes de planification n'ont pas intégré de mécanismes de participation des citoyens, mais plutôt assumé une vision technique, normative et fermée du processus, même quand la Loi de planification signale que doivent être mis en place dans chaque commune des Comités de planification pour le développement (Coplademun), lesquels, quand ils l'ont été, ont jusqu'à présent assumé des fonctions plutôt protocolaires et légitimé des décisions déjà prises par le maire.

Signalons que selon les enquêtes disponibles dans les communes urbaines, la fonction d'orientation générale du plan, quand elle existe, retombe sur le conseil municipal dans 80% des cas, mais que dans 60% des cas, on accepte que c'est le maire qui centralise les décisions de mise à exécution de ce plan sans prendre nécessairement le conseil en compte et sans avoir d'instances de supervision ou de suivi. On doit cependant aussi mentionner quelques expériences de planification hautement innovatrices, dans lesquelles certains gouvernements municipaux urbains ont créé une instance (institut de planification urbaine) relativement autonome vis-à-vis du gouvernement municipal (organisme décentralisé), qui a la responsabilité d'élaborer et de faire le suivi d'un plan urbain qui intègre les points de vue d'experts

<sup>351</sup> Voir à ce sujet l'enquête menée en 1993 par le CIDE, cf. García R., *Los municipios en México. Los*

et des citoyens présentés lors de divers comités et conseils de citoyens. Soulignons l'expérience en ce sens de la ville de *Tijuana* en Basse-Californie et celle de l'Institut municipal de planification urbaine (IMPLAN) de la ville de *León* dans l'État de *Guanajuato*, lequel sera étudié plus en détail dans le Chapitre 6.

#### 4.3.5 Sur l'absence d'instruments pour une gestion intégrale du développement local

Traditionnellement, les gouvernements locaux ne sont pas considérés, au Mexique, comme des agents responsables et promoteurs du développement local. Quand le gouvernement fédéral ne peut pas promouvoir cette tâche, ce sont les gouvernements des États qui en sont responsables. Si le gouvernement municipal, par sa fragilité, a été peu préparé à assumer cette tâche, il est également vrai qu'il a jusqu'à présent eu peu d'espaces institutionnels pour le faire. Mais la nouvelle dynamique économique d'incitation à la productivité et à l'internationalisation a peu à peu ouvert des espaces pour influencer le développement local. On reconnaît de plus en plus au Mexique que l'une des failles du développement a été la seule impulsion « depuis le haut » des stratégies de développement régional, mais que le problème a aussi trait aux carences d'une tradition locale orientée vers le développement économique et au manque d'instruments de politique pour l'influencer. Il est évident que le manque de ressources économiques des gouvernements locaux limite beaucoup leur participation à la promotion du développement. Soixante-dix pour cent des gouvernements locaux du pays destinent presque 80% de la totalité de leurs ressources au paiement des salaires, et dans ce scénario, les marges pour mettre en œuvre des projets destinés à promouvoir le développement sont très étroites. Peu nombreux sont les gouvernements urbains du pays qui jusqu'à présent ont effectivement assumé une attitude entreprenante et qui promeuvent un moteur de développement endogène. Il y a quelques années, pratiquement aucun gouvernement local du pays n'avait de département ou de direction d'incitation au développement dans son organigramme, et de fait, tous les gouvernements urbains n'ont pas une relation fluide avec les groupes d'entrepreneurs locaux. On discutera de quelques-unes de ces initiatives dans les chapitres suivants.

On doit signaler par ailleurs les difficultés qu'ont différentes communes à s'associer autour de projets de développement régional. Malgré les carences du niveau local de gouvernement, traditionnellement, chaque commune recherche une autosuffisance, et elle préfère ne pas s'associer à d'autres gouvernements locaux, cela étant interprété, de manière erronée, comme un manque de capacité de gestion – et de pouvoir – des gouvernants en place. En outre, la tradition du maire comme grand chef (*tlatoani*<sup>352</sup>), même s'il est d'une petite commune avec de grandes carences, est très forte, et toute association engendre un conflit d'image entre les grands chefs.

#### 4.4 Et pourtant, elles bougent...

Ce chapitre a présenté un panorama général des gouvernements locaux au Mexique, de leurs capacités institutionnelles et de gestion et de leurs énormes carences. En principe, les difficultés institutionnelles ne permettent pas aux gouvernements urbains d'assumer pleinement leurs fonctions dans la gestion du développement urbain, mais au-delà des contraintes légales, un grave problème est celui des contraintes économique-financières qui rendent le gouvernement local dépendant d'autres niveaux de gouvernement. Le problème est qu'au-delà de ces contraintes de type externe, les administrations urbaines elles-mêmes sembleraient ne pas être équipées pour relever de nouveaux défis et là, il s'agit de contraintes internes. Des structures administratives peu adaptées à une action publique locale qui devient plus complexe ; des administrateurs locaux peu préparés professionnellement pour accomplir leurs tâches et que l'on n'encourage pas à faire une carrière dans l'administration locale ; des systèmes de prestation de service public obsolètes ; et des instruments de planification du développement précaires ou inexistantes. Le panorama n'est pas flatteur.

Et pourtant, les communes urbaines bougent. Au début, il s'agissait d'expériences très isolées, mais nous observons peu à peu un plus grand nombre de gouvernements urbains locaux qui développent une capacité de gestion innovatrice et

<sup>352</sup> *Tlatoani* est un mot des cultures azteques qui signifie « le grand chef ».

qui poussent à une action publique endogène. Il s'agit de gouvernements entreprenants qui créent de nouveaux schémas pour gouverner avec plus de participation, de manière plus efficace et plus active. Une vague de décentralisation encore modeste mais croissante du bas vers le haut. Il ne s'agit pas d'attendre le renforcement institutionnel, économique et politique du dehors, il s'agit de se renforcer depuis l'intérieur pour occuper des espaces nouveaux dans la création des politiques publiques, par exemple de la politique urbaine. Ces processus sont complexes et pas toujours réussis, d'où la préoccupation fondamentale de cette thèse : analyser et comprendre les changements dans l'action publique locale.

On l'a déjà dit dans les chapitres précédents : cette thèse est centrée sur le cas des villes moyennes comme objet d'étude, étant donné que celles-ci présentent des aspects de changement particulièrement intéressants et une recomposition des acteurs locaux et des instruments de politique et de gestion. Nous avons même sélectionné des cas d'étude le moins contaminés possible par des phénomènes de conurbation, et si dans tous, l'on trouve un certain niveau de confluence avec d'autres communes, il s'agit de cas où le territoire municipal étudié et le gouvernement local correspondant coïncident dans une grande mesure avec la ville en question. Tout cela, comme on l'a expliqué dans le chapitre 2, dans le but d'isoler le plus possible un espace propre à l'action publique locale et de comprendre ainsi son évolution.

*Troisième partie. LE CHANGEMENT DE L'ACTION  
PUBLIQUE DANS LES VILLES : QUATRE ETUDES DE CAS*

**Chapitre 5. LA VILLE DE TOLUCA (1988-1998) :  
TRADITION OU IMMOBILITE?**

**Chapitre 6. LA VILLE DE LEON (1989-1999) : INNOVATION  
GOUVERNEMENTALE ET MOBILISATION SOCIALE**

**Chapitre 7. LA VILLE D'AGUASCALIENTES (1988-1998) :  
STABILITE DANS L'ALTERNANCE POLITIQUE?**

**Chapitre 8. LA VILLE DE SAN LUIS POTOSI (1989-1999) :  
ALTERNANCES POLITIQUES ET INGOUVERNABILITE**

## Chapitre 5 LA VILLE DE TOLUCA (1988-1998) TRADITION OU BLOCAGE?

### 5.1.- Évolution du contexte municipal

#### 5.1.1 Antécédents de la ville de Toluca

Toluca fut fondé en l'an 640 a.c. par le peuple *matlatzinca*, et fut élevé au rang de ville en 1677. A partir de 1830, la ville a été transformée en Capitale de l'état fédéré de Mexico. Pendant la période préhispanique, les principales peuplades de l'ancien empire aztèque habitèrent cet espace géographique et y construisirent leurs villes et *calpullis*. Tout au cours de cette période, la vallée de Toluca ainsi que celle de Mexico ont souffert pas mal de changements dérivés essentiellement des constantes frictions entre les tribus *matlazincas* et *mexicas* (aztèques). Pour avoir représenté le centre d'opération et bastion du pouvoir de l'empire aztèque, il y eut dans cette région une certaine inclination spéciale pour la pratique de la guerre et de l'astronomie, et une certaine passion pour l'art de gouverner ; tout ceci grâce aux structures d'organisation sociales et politiques existantes d'alors. À partir de la conquête de la grande *Tenochtitlán* par les espagnols en 1519, il devint alors nécessaire et même urgent d'ériger des figures d'autorité sur les territoires conquis pendant la colonisation. Pour ce faire, Hernán Cortés fonda les premières communes dans la province de Mexico - après *Veracruz* - en tant que mesure politique. Avec l'évolution de la colonisation, les espagnols commencèrent à développer des formes de contrôle politico-administratives dans les nouvelles communes, qui allaient depuis le paiement d'impôts (exercé surtout sous forme de rançons à cette époque-là) jusqu'à la discrimination raciale.

#### 5.1.2 Géographie et démographie

La croissance démographique de Toluca a connu un rythme accéléré. Comme illustré dans le tableau No. 5.1, entre 1960 et 1995 le taux de croissance moyen a été de 3.6%. De manière plus précise, entre 1960 et 1970 la commune a connu son taux de croissance le plus élevé des quarante dernières années, soit 4.36%. Entre 1990 et 1995, elle a enregistré le taux le plus bas avec seulement 2.96%. Cependant, malgré

cette tendance à la baisse observée au cours de ces dernières années, Toluca continue à être considérée comme une ville à forte attraction migratoire.

TABLEAU 5.1  
Croissance démographique de Toluca 1960-1990

Année	Population	Période	Taux de croissance
1960	156 033		
1970	239 261	1960-70	4.36
1980	357 071	1970-80	4.09
1990	487 612	1980-90	3.16
1995	564 287	1990-95	2.96

Source : élaboration propre à partir de la base des données de l'INEGI

La ville de Toluca a connu - surtout au cours des dix dernières années - une croissante expansion de ses banlieues, ainsi qu'une plus grande diversification de ses fonctions. Selon des données recensées en 1990, la capitale de la commune réunissait à elle seule 71% de l'ensemble de la population; tendance qui tend à s'accroître davantage, puisqu'on continue à observer des phénomènes d'occupation de terrains à ses alentours. Toluca se trouve parmi les villes ayant un taux de croissance des plus élevés du pays.

### 5.1.3 Contexte économique

Vu le rapprochement de la ville avec la capitale du pays (48 Kms. à l'Ouest de Mexico), son développement économique a longtemps reflété les conséquences de cette proximité géographique. Ce rapprochement avec la grande métropole peut-être considéré comme un fait essentiel dans n'importe quel exercice qui cherche à comprendre et expliquer le développement et l'évolution de ladite commune. On pourrait en effet parler d'un processus de subordination de Toluca à cet hémisphère central.

L'industrie est considérée comme l'aile la plus significative de l'activité économique de Toluca, étant donné que la commune dispose de l'une des zones industrielles des plus importantes de la province de Mexico et même du pays. L'activité industrielle regroupe en grande partie les secteurs de la manufacture et des produits alimentaires, la fabrication textile et les produits chimiques, les chaussures et le prêt-à-porter, la machinerie et les équipements, les accessoires électriques et électroniques, la construction de machines-outils et de matériels de transport, entre

autres. En 1991, on avait recensé la présence de dix entreprises de grande importance au niveau national à Toluca, dont leurs principaux secteurs d'activités étaient: l'électronique, la construction automobile, les pièces de rechange pour automobiles, les produits alimentaires, la pétrochimie, les boissons, le tabac et les produits métalliques<sup>353</sup>. En effet, dans certaines de ces rubriques, l'état de Mexico se trouvait juste en deuxième position après le District Fédéral (DF). Une bonne partie du territoire municipal a été habileté pour exercer des activités industrielles, ce qui explique la consolidation de Toluca comme l'une des économies urbaines des plus solides du pays.

Le processus d'industrialisation de la commune a été fortement influencé par la période économique dite de "substitution des importations", qui s'étend approximativement entre les années quarante et quatre-vingt. Le coup de pouce donné dans cette direction par la commune a permis à la région de compter très tôt avec une forte présence industrielle. Les premières industries qui étaient venues s'y installer faisaient toutes partie de grandes transnationales comme *Pfizer*, *Celanese*, *General Motors*, *Chrysler*, *American Motors*, *Nestlé* et *Perkins* entre autres. La vocation industrielle de la commune s'est consolidée vers la fin des années 70 et début des années 80, quand dans la vallée de Toluca ainsi que celle de Mexico, on a recensé l'installation de 1,147 nouvelles industries. En plus de ce phénomène, il convient de rappeler qu'avec la transformation du territoire, des activités industrielles ont supplanté en grande partie certaines activités agricoles - ou primaires en général - au cours des trente dernières années.

La tendance suivie par la population active de la ville se trouve reflétée dans le tableau 5.2, qui montre clairement la métamorphose subie par les différents secteurs. Le primaire est passé de 17% en 1970 à seulement 4% en 1990 ; le secondaire a connu une légère hausse passant de 30% en 1970 à 33% en 1990 ; et finalement, comme on devait l'espérer, le secteur tertiaire a fait le saut le plus considérable en passant de 44% en 1970 à 62% en 1990. Cette transformation subie par la population active de

<sup>353</sup> Salgado J., *El Estado de México, evolución socioeconómica 1989-1993*, México: UAEM, 1993.

Toluca, en ce qui a trait à ses différentes pôles d'activités, va de pair avec la tendance observée à l'échelle nationale, qui tend de plus en plus vers le secteur tertiaire.

TABLEAU 5.2  
Population Active par secteur Toluca 1970-1990

Sector/Année	1970 %	1980 %	1990 %
Primaire	17	11	4
Secondaire	31	22	33
Tertiaire	44	37	62

Source : élaboration propre à partir de la base des données de l'INEGI

D'un autre côté, les services de base offerts par la commune - selon les données du dernier recensement de 1995 - indiquent une couverture en services médicaux de l'ordre de 70.6%; une couverture en service électrique de 99%; alors que 90% et 88% des maisons disposent du service d'eau potable et des installations de drainage respectivement. Le taux d'analphabétisme qui était de 9% en 1990 a diminué au cours de ces dernières années, et l'indice de pauvreté qui était de 1.594 au cours de cette même année, a été considéré très en dessous des autres communes du pays<sup>354</sup>.

#### 5.1.4 Contexte politique

Toluca est la capitale de l'état de Mexico et a toujours été traditionnellement considérée comme le bastion naturel du PRI. Comme preuve de cette réalité, tous les candidats du parti au poste de Maire de la commune l'ont toujours emporté jusqu'à présent. Cependant, en dépit de cette hégémonie, le PRI a commencé à perdre de la vitesse ; ce qui peut-être clairement apprécié dans les résultats des dernières élections, comme celles de 1993 et de 1996 (voir tableau No.5.3)

<sup>354</sup> L'indice de pauvreté utilisé est celui du Conseil National de la Population (CONAPO). Cet indice mesure le degré de retard d'une commune, et est élaboré à partir des variables suivantes : pourcentage de la population active qui gagne jusqu'à l'équivalent d'un seul salaire minimum ; pourcentage de la population active appartenant au secteur agricole ; pourcentage de la population analphabète âgé de plus de 15 ans ; pourcentage de maisons privé des services d'eau potable et d'énergie électrique ; taux de natalité parmi les femmes âgées entre 25 et 29 ans ; pourcentage de la population qui vit dans des localités de moins de 5,000 habitants, pourcentage de maisons ayant une ou deux chambres et le taux net de migration.

TABLEAU 5.3

## Elections municipales au niveau régional et municipal (% de voix)

Année/ parti	PRI		PAN		PRD		Autre	
	État fédéré	Municipal						
1990	53.0	54.5	15.1	19.0	13.9	9.1	18	17.4
1993	58.5	59.1	16.1	19.3	12.4	5.4	13	16.2
1996	35.8	38.3	29.3	36.2	20.8	1.0	14	24.6

Source: Crespo, J.A., *Votar en los estados*, 1996, p. 223, CIDE-IFE, Mexique.

La proximité de Toluca avec la capitale du pays a largement influencé ses activités politiques ; et ceci est vrai non seulement pour la commune, mais aussi pour l'état fédéré de Mexico en général. Cette ville a vu naître l'un des groupes politiques traditionnels les plus puissants affiliés au PRI, le groupe nommé *Atlacomulco* fondé par un éminent juriste mexicain (Isidro Fabela) au cours de la première moitié de ce siècle. S'il est vrai que ce groupe a connu des moments de rupture et de réajustements, il s'est par contre toujours maintenu sur l'échiquier politique local, régional et même national, exerçant une très grande influence surtout en ce qui a trait à la production des *leaders* politiques. Ses membres combinent généralement l'activité politique avec celle des affaires ; ce qui donne un autre dynamisme au groupe et au développement économique de la commune<sup>355</sup> en général.

Au cours des 30 dernières années, la présence de ce groupe était prédominante sur la scène politique nationale. Beaucoup de ses membres ont été élus gouverneurs de l'état de Mexico, et beaucoup d'autres ont été désignés ministres au niveau national. On est même parvenu à dire qu'à certains moments bien déterminés, le pouvoir de ce groupe a réussi à éclipser - en une certaine mesure - celui du chef de l'exécutif. Sa force politique l'a permis de résister avec succès les impositions du gouvernement central, en même temps qu'elle l'a aidé à bien se positionner sur le baromètre politique régional et local. Ce groupe a réussi à maintenir une forte présence politique à tous les échelons de l'action gouvernementale dans la commune.

La situation politique de Toluca peut-être expliquée à travers la logique traditionnelle de la culture politique mexicaine. La formation de groupes politiques et

<sup>355</sup> Un des plus importants et actifs membres de ce mouvement politique, Carlos Hank González, a été élu gouverneur de l'état de Mexico, chef du Département du District Fédéral (ce qui serait l'équivalent d'un délégué départemental en France) et Ministre de l'agriculture au niveau fédéral. Du coup, il

économiques influents garde une étroite relation avec les désignations politiques qui ont marqué toute l'histoire moderne du système politique mexicain<sup>356</sup>. Il convient de souligner que ce contexte tout à fait particulier a engendré l'un des effets caractéristiques du système, qu'est la subordination des gouvernements municipaux aux différents gouvernements régionaux.

### 5.1.5 Contexte social

Les formes de socialisation à Toluca se remettent à un ensemble de symboles et valeurs qu'on retrouve au coeur même de la ville. Historiquement, le centre-ville représentait le point de confluence de toutes les couches sociales et de toutes les formes de penser, où les habitants de la commune se réunissaient pour échanger leurs idées. Cependant, s'il était vrai que les différences entre les couches sociales étaient moins prononcées par rapport à d'autres régions du pays, cette tendance a connu un revers important avec le développement industriel de la commune, quand, semblerait-il, ses habitants auraient adopté des valeurs propres à la configuration des grandes agglomérations urbaines, traduites entre autres par l'apparition de nouveaux centres de consommation d'élites. Ceci a représenté la forme de séparation la plus claire entre les élites sociales et les classes moyennes et populaires de la ville. Depuis, la ville de Mexico cesse de représenter la source où les habitants de Toluca puisaient leurs patrons de conduite<sup>357</sup>.

Une claire démonstration de ce que nous venons de souligner est illustrée par le traitement dispensé à la communauté libanaise à Toluca; l'une des communautés les plus riches de la ville. Ceci dit, ils ont toujours eu des relations privilégiées avec les différents gouvernements locaux, puisqu'ils représentent un groupe de pression et d'opinion important dans la conduction des affaires locales; surtout en ce qui concerne l'économie et le commerce. D'ailleurs, un des principaux représentants de cette communauté était parvenu jusqu'à occuper le poste de gouverneur de l'état de Mexico, et de ministre de l'intérieur au niveau national.

---

possède également de nombreuses sociétés notamment dans le domaine de la construction et de l'automobile.

<sup>356</sup> Pour plus de détail sur les désignations politiques au Mexique, voir Camp R., *Los líderes políticos de Mexico, su educación y reclutamiento*, México: FCE, 1992.

La croissance démographique de la ville a entraîné entre autres conséquences, un déplacement des communautés rurales vers le centre de la ville, avec tous les effets [et méfaits] occasionnés par ce phénomène. Parmi ces multiples conséquences, cet exode rural a engendré des irrégularités dans l'occupation des propriétés de la commune, l'émergence de nouvelles zones habitées ainsi que l'apparition de nouvelles formes de marginalisation et de différences sociales.

D'un autre côté, les schémas de participation sociale qui ont primé au cours de ces dernières années sont essentiellement caractérisés par les formules traditionnelles PRIistes (le corporatisme). Récemment, au début des années 90, ces formes de participation ont été retouchées et on leur a introduit quelques mécanismes complémentaires comme les assemblées entre les habitants des quartiers voisins, ou les accords de participation civique.

Apparemment, dans l'ensemble, on pourrait qualifier de positif le bilan de toutes ces formes d'organisation sociales, ce qui s'est traduit par un nombre très limité de conflits sociaux. On peut dire que la ville de Toluca s'est distinguée par une [quasi]absence de conflits sociaux, l'existence de formes traditionnelles de participation (corporatistes) et le regroupement de presque tous les intérêts locaux autour des différents gouvernements qui se sont succédé dans la commune.

## **5.2 Description des périodes de gouvernement entre 1988 et 1998**

### **5.2.1 Laura Pavón Jaramillo (1988-1990) : l'intégration urbaine**

Laura est enseignante titulaire de l'École Normale des professeurs et licenciée en droit de l'Université Autonome de l'État du Mexique (UAEM). Elle a travaillé comme institutrice pendant quelques années et occupé plusieurs fonctions au sein du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI). Elle était responsable du Programme d'Alphabétisation du gouvernement de l'état de Mexico, député local pour l'état de Mexico, et est actuellement sénateur de la république. Avant d'être élue Maire de

---

<sup>357</sup> Botello N., *Socialidad y vida cotidiana en la ciudad de Toluca*, Toluca: Ediciones del H.

Toluca, elle était député fédéral de 1985 à 1988. Son trajectoire dans le secteur public a surtout été marqué par les sphères fédérales et régionales. Son unique expérience au niveau municipal est celle d'avoir occupé la présidence de la Mairie.

Au début de son gouvernement, l'une des difficultés les plus pressantes qu'elle devrait affronter était cet immense fossé qui existait entre le niveau de développement des zones rurales et urbaines de la commune. Les principaux investissements publics comme les grands axes routiers ou les services de transport étaient presque tous orientés vers la ville, laissant par ainsi dans l'abandon presque total à toutes les zones dites retirées. Par conséquent, l'une des préoccupations majeures de son gouvernement était d'intégrer et de réduire - en un certain sens - les brèches existantes entre les zones rurales et urbaines.

“La structure économique et sociale de la commune nous oblige à nous soumettre au défi de la pluralité, mais surtout de travailler pour promouvoir son intégration. Pour cela, nous avons entrepris des actions pour communiquer entre eux les différents noyaux de la population, pour fortifier les liens qui les unissent, et pour affirmer l'identité du peuple de Toluca” (*Laura Pavón, message prononcé au cours de son premier rapport de gouvernement, 1988*).

#### *Le modèle de gestion : le développement intégral*

L'idée d'intégrer à la commune avait pour objectif de rendre les communautés plus dynamiques, à travers l'exécution des travaux publics et en leur offrant une plus grande couverture en infrastructures de base, évitant de trop tourner l'attention uniquement vers les espaces urbains.

“Elle a cherché à bénéficier à la population à travers des travaux de réparation, et a réalisé des travaux d'infrastructures de base comme de petites places, des trottoirs ou l'éclairage public. Il s'agissait de travaux très visible...Il faut dire que ce triennat a eu un caractère essentiellement populiste”. (*Benito Díaz, Conseiller du Service des Travaux Publics de la mairie depuis 1988 ; interviewé en 1998*)

Quant à la zone urbaine, les contradictions suivantes étaient à vue d'oeil: D'un côté, on disposait d'une importante zone industrielle, à laquelle - dû au dynamisme économique de la région - sont venus se greffer d'importants secteurs du commerce et

des services; alors que d'un autre côté, il y avait de sévères déséquilibres entre les différentes zones de la commune et une forte spéculation immobilière. Il était donc nécessaire d'orienter les efforts vers les trois secteurs de la société : le public, le privé et le social, afin d'obtenir une configuration plus compatible entre les trois qui leur induirait à la collaboration. Le gouvernement par contre continue à faire de la production des services publics de base une de ses priorités essentielles.

“ Le coeur de la commune comme institution sont les services publics, en particulier ceux qui nous affectent dans la vie de chaque jour comme l'eau, le nettoyage des rues, l'éclairage et l'ordre public” (*Laura Pavón, deuxième rapport de gouvernement , 1989*)

Parmi les programmes prioritaires de sa gestion, on trouve le *Programme de renaissance urbaine* implanté dans 22 zones et quartiers, une campagne orientée à remodeler les différentes 'délégations', et enfin une campagne qui était généralement désignée sous le nom de "... sauvetage des valeurs culturelles et historiques" de la commune.

“La population doit être partie prenante de toute démarche de développement, sans dénaturer - encore moins léser - les traits culturels qui définissent son identité” (*Plan de Développement Municipal, 1988-1990*)

D'un autre côté, pour la première fois dans l'histoire de cette commune, une *Commission de planification et de développement* a été créée, conformant une instance d'intégration des différentes couches représentatives de la société (entrepreneurs, commerçants, syndicats, paysans et comités de coopération citoyenne); mais aussi dans l'esprit de recueillir les doléances de la population d'une part, et de proposer des recommandations qui peuvent aider à améliorer l'administration communale d'autre part. Dans ce même ordre d'idées, le *Manuel général de l'organisation de la Mairie* a été élaboré; un instrument qui permettrait une meilleure conduction des affaires internes de la mairie. Une autre réalisation importante de cette administration a été la formation des *Conseils de collaboration* en tant qu'instances de participation civique. Au cours de ces trois années de gestion, 79 conseils (un par zone) ont été créés, alors que des délégués et sous-délégués ont été élus dans 24 communautés des zones rurales.

Il est clair que pendant cette période on observe une orientation de l'action du gouvernement vers les besoins exprimés par les citoyens, cependant, les limites pour avancer plus vite au niveau des résultats ont été surtout de type technique, en plus il n'y a pas eu une réforme profonde de l'administration, ni une professionnalisation de l'équipe de travail. Cela semblerait avoir limité l'efficacité des actions du gouvernement, bien que les idées à propos du développement intégrale étaient innovatrices au niveau des villes mexicaines. En ce qui concerne la participation citoyenne elle a été plutôt dans le cadre du système corporatif du PRI.

### 5.2.2 Enrique González Insunza (1991-1993) : le dialogue avec la population

De profession Ingénieur Civil - diplômé de l'Université Autonome de l'Etat du Mexique (UAEM) - Enrique González fit un Master en Sciences à l'Université de Londres, en Angleterre. Il a occupé plusieurs fonctions au sein du PRI et a été élu député local pour l'état de Mexico (1981-1984) et Président de ladite législature. Il a été également élu député fédéral (1985-1988) et a occupé plusieurs postes administratifs au sein de l'état de Mexico et du gouvernement fédéral. Il était chercheur du "Centre de Recherche de Calcul et d'Informatique" et professeur à la Faculté d'Architecture de la UAEM. Comme son prédécesseur, sa plus grande expérience dans les affaires politiques a surtout été au niveau fédéral et régional, et n'avait aucun précédent municipal dans son trajectoire lorsqu'il fut élu Maire de la ville de Toluca.

Au cours de son gouvernement, il a continué à accorder de la priorité à la production et maintenance des services et infrastructures de base:

“... Puisque la population nous a indiqué le chemin et marqué le pas à suivre, nous avons opté d'abord pour combler le déficit existant dans la production des services municipaux de base, en commençant par la maintenance des équipements et des installations existantes, car il y avait un besoin urgent dans ce sens...” (*Enrique González, premier rapport de gouvernement, 1991*)

“Ce qu’il y a eu de plus important au cours de cette période - peut-on dire - fut la substantielle amélioration apportée à certains services comme l’éclairage public, le ramassage des ordures, les panthéons et les parcs publics. Le maire disait que la population se sentirait mieux servie si l’administration communale lui retourne ses impôts à travers l’exécution de certains travaux publics”. (*Benito Díaz, Conseiller du service des Travaux Publics de la Mairie depuis 1988, interviewé en 1998*).

*Le modèle de gestion : la modernisation des services publics*

Face à la croissance accélérée de la ville au cours de ces dernières années, il en a résulté un problème fondamental d’expansion désordonnée des zones urbaines avec ses conséquences naturelles, telles par exemple l’émergence de constructions irrégulières (non autorisées) dépourvues des services et des infrastructures de base, augmentant par ainsi le nombre d’habitants privés de ces conditions d’existence.

Divers travaux, comme l’augmentation et l’amélioration des services d’eau potable et de drainage ont été exécutés, dans l’esprit d’avancer vers la réalisation de cet objectif qui voulait satisfaire tous les besoins de cette nature. On a mis sur pied le programme d’*Urbanisation intégrale* de la zone du Sud-est de la ville, inscrit dans la logique d’introduction des infrastructures de base à cette partie de la ville. On organisa également d’autres activités telles les *Journées de services*, qui avaient pour mission d’améliorer la qualité des installations et des services dans les quartiers qui en disposaient déjà. Des améliorations ont été également apportées dans le service d’assainissement des rues, commençant par la classification des déchets et l’augmentation de la flotte d’équipements (camions et autres) utilisée à ces fins. Du même coup, le centre historique a été remodelé, et on a mis sur pied dans les zones rurales, un *Programme de lutte contre la pauvreté* qui cherchait à améliorer les conditions de vie des différentes communautés.

Pour pouvoir améliorer la qualité des services offerts, diverses actions tendantes à faciliter le flux d’information au public ont été inaugurées comme par exemple: l’élaboration du *Guide des services publics*, le *Manuel général d’organisation* et le *Manuel de la communication formelle*. On a mis sur pied le *Système des doléances, dénonciations* ou de *suggestions* dans plusieurs bureaux de la commune. En même temps on a instauré le *Système informatique municipal* qui

devrait servir pour actualiser les données statistiques et les informations géographiques de la commune. On a également créé l'*Unité de communication audiovisuel* dans le but d'informer le public de l'état d'avancement des différents travaux.

Pour la première fois - au cours de cette administration - on a accordé une attention spéciale à la création de "groupes citoyens". On a créé également un *Comité de planification* qui réunissait divers groupes de la population comme : des professionnels, des membres du corps enseignant et des dirigeants syndicaux. Cette organisation de nature corporatiste et très proche du PRI représenta un espace d'interlocution entre les couches moyennes et élevées de la population. Les comités de participation citoyenne, les délégations et sous-délégations ont joué un rôle prépondérant au cours de cette administration, et ont participé - en coordination avec la mairie - à la réalisation de plus de 200 travaux.

Finalement, l'une des pétitions les plus récurrentes de la population eut à voir avec le problème de la sécurité publique ; raison pour laquelle un grand nombre d'actions étaient orientées vers la recherche de solutions pouvant permettre d'atténuer ce mal. Parmi les différentes actions entreprises, nous pouvons citer la création de la *Direction de sécurité publique municipale*, qui aurait sous sa responsabilité les 32 sections urbaines ainsi que 24 autres sections rurales, le *Programme "voisins en alerte"*, chargé d'alerter sur des irrégularités de toutes sortes détectées, le *Système d'alarme vicinal* qui fonctionnait principalement entre les commerçants de la place et enfin le *Corps de protection civile municipale*, chargé de recevoir des appels téléphoniques et d'aller au secours de ceux qui en avaient besoin dans les cas d'urgence.

Cette période se caractérise par une préoccupation pour l'amélioration des services publics. L'ordre administrative a été aussi une des priorités, bien qu'on n'observe pas un effort de modernisation importante. On peut dire qu'à partir de ce moment l'interaction avec les citoyens et les groupe d'intérêt a commencé à être une activité plus importante bien que les réseaux pour cette interaction soient les réseaux

traditionnels du PRI. On observe aussi des limites techniques à l'idée de modernisation de la ville, elle a constitué plus un discours qu'un modèle d'action.

### 5.2.3 Alejandro Ozuna Rivero (1994-1996) : le développement équilibré et soutenu

Au cours de cette administration, trois slogans politiques tenaient la route : récupération des valeurs traditionnelles et préservation des espaces clés ; consolidation des infrastructures et des services publics, et modernisation intégrale de la commune. Pour atteindre le premier objectif, le gouvernement avait planifié de remodeler le centre-ville, les édifices historiques et de promouvoir les célébrations populaires. Pour atteindre son deuxième objectif, il voulait profiter au maximum des infrastructures et services déjà installés, et manager de façon efficiente les ressources disponibles de la commune. Pour cela, toute une batterie d'actions ont été entreprises comme: la simplification de plusieurs formalités administratives, la promotion d'une plus large participation sociale, la recherche d'un développement qui soit en harmonie avec la métropole, l'amélioration des infrastructures urbaines existantes, une meilleure gestion de l'espace géographique en collaboration avec le gouvernement régional, l'aménagement et administration de nouveaux espaces dans les limites de son territoire ainsi que la consolidation des zones industrielles et de ravitaillement (comme les marchés par exemple). Pour atteindre le troisième objectif, l'accent était surtout porté sur une plus large participation du secteur privé, l'ouverture à des investissements nationaux et étrangers, ainsi que la réalisation de plusieurs projets de grande envergure.

“On a procédé à remodeler le centre historique, au revêtement des rues, et à construire des zones d'accès à plusieurs communautés. Les projets étaient très ambitieux ; mais on ne pouvait pas tous les réaliser, surtout qu'avec les gens on ne peut pas trop planifier, mais plutôt exécuter ; même s'il s'agit de faire du coup par coup”. (*Benito Díaz, Conseiller du Service des Travaux Publics de la Mairie entre 1994 et 1996, interviewé en 1998*)

Cependant, cette période de gouvernement a été secouée par la crise économique de 1994-1995, ce qui a obligé le titulaire de la mairie à reconnaître qu'il serait difficile de pouvoir conduire tous ces projets de la façon planifiée.

“Au cours de cette année (1995) la nation a dû affronter diverses situations imprévues qui obligent à un redoublement des efforts et à une réorientation des différentes politiques conçues par le gouvernement. Ceci nous permettra de trouver des solutions mieux adaptées, capables de réduire les effets de la crise, manifestés surtout à travers les restrictions de toutes sortes qui frappaient l’administration publique” (*Deuxième rapport de gouvernement, 1995*)

Face à cette difficile situation, le gouvernement a mis l’accent sur: “..la nécessité de propulser la participation sociale, la rationalité administrative, la créativité, le professionnalisme et le sens de la responsabilité...”; en même temps qu’il a fait appel à la vocation de service des fonctionnaires publics, comme étant des éléments fondamentaux qui pouvaient aider à faire face à la crise.

*Le modèle de gestion : la ville en tant que promoteur du développement*

Un des traits distinctifs de cette période de gouvernement, comparée aux autres, est le niveau de préparation de ces fonctionnaires de haut niveau. Ils étaient tous des spécialistes dans le poste qui leur était confié, tous détenteurs d’une licence et d’un diplôme post-universitaire (soit des universités nationales, soit d’autres universités étrangères), et ils se connaissaient tous entre eux ce qui a permis de constituer une vraie équipe de travail. La spécialisation a permis à cette administration d’expérimenter avec toute une série de programmes innovateurs au sein des différents départements. En plus, à travers plusieurs interviews, on retrouvait dans le discours de chacun d’eux, l’expression de la volonté manifeste du titulaire de la mairie pour écouter et donner suite à leurs propositions. Le fait que tous ces fonctionnaires avaient une claire vision et culture de planification a permis la réalisation d’un exercice intégral de modernisation.

“Au cours de cette période, on a effectué un travail de planification assez ambitieux qui n’avait jamais été réalisé avant. On a élaboré des plans de travail séquentiels qui devraient après intégrer un agenda de politiques publiques plus large et plus dynamique”. (*Jesús de Hoyos, Directeur des travaux publiques de la Mairie entre 1994 et 1996, interviewé en 1998*)

Parmi les projets innovateurs, on peut mentionner la création d'un Fidéicomis - responsable d'apporter certaines améliorations (FAM<sup>358</sup>) - intégré en grande partie par des industriels, mais aussi par des membres du collège des ingénieurs, des architectes et des secteurs de l'industrie de la construction. Selon une procédure bien déterminée, ce Fidéicomis reçoit des dons en argent et en espèces. Après, on présente une liste de travaux à réaliser, et chaque entrepreneur décide de financer celui qui l'intéresse le plus. Par la suite, la mairie est responsable d'informer périodiquement de l'avancement des travaux et des résultats de leur contribution.

“Le Fidéicomis était très bénéfique. On nous demandait une cotisation pour aider à l'avancement des travaux, mais c'était à nous de choisir - à partir d'une liste proposée - le projet que nous voulions financer. Ce fut une excellente idée puisqu'on savait l'utilisation qui était faite de nos ressources, ainsi que les résultats obtenus. Avant ce projet, lorsqu'on demandait notre participation, il y avait une certaine méfiance puisqu'on ne savait pas comment et en quoi ces ressources étaient utilisées” (*Alberto Canúl, homme d'affaires de la ville, interviewé en 1998*)

D'un autre côté, étant donné qu'il y avait une certaine déficience et insuffisance dans le service de ramassage des déchets , on a mis sur pied le *Programme intégral d'assainissement des rues*, composé de 18 sous-programmes, chacun avec des objectifs précis et définis à court et moyen termes, tels par exemple : la redéfinition des circuits et points de ramassage, la réparation de certaines unités, l'achat d'une nouvelle flotte d'équipements et la réalisation - avec l'aide de la population - de journées de nettoyage dans diverses cités, quartiers et délégations. Au cours de ces trois années de gestion, pour la première fois dans l'histoire de la commune, on a élaboré un *Règlement général sur l'environnement* . Expérimenter avec un outil de ce type dans une sphère gouvernementale municipale fut une grande première à l'échelle nationale. Deux comités ont été créés : le *comité consultatif forestier* et le *Comité de la protection de l'environnement de la ville*. Ces Comités représentaient divers secteurs de la société et ses membres étaient désignés par les autorités municipales.

En matière de modernisation interne, on a mis sur pied le *Programme général pour la simplification de l'administration publique* de la Commune, avec pour but de

---

<sup>358</sup> FAM : *Fideicomiso de Aportación de Mejoras*.

réduire les formalités administratives, ainsi que le temps pour obtenir un quelconque service public.

Il est clair que pendant cette période on assiste à une expérience de gestion très innovatrice dans le contexte de la ville de Toluca. En plus des idées proposées, on trouve des équipes de travail hautement professionnels, ainsi qu'avec un expertise technique. La stratégie de modernisation soit au niveau de la administration municipale, soit au niveau de la participation de groupes d'intérêt de la ville (à partir des nouveaux réseaux non-exclusivement du PRI), était inédite et les résultats ont été importants, bien que dû à la crise économique, ont été de toutes façon limités.

#### 5.2.4 Armando Garduño Pérez (1997-2000) : La réponse immédiate aux demandes de la population

Armando est détenteur d'une licence en droit de l'Université Autonome de l'Etat du Mexico. Il était membre du secrétariat du comité local de l'IFE (Institut Fédéral Electoral), fonctionnaire en deux fois du gouvernement de l'état de Mexico et professeur à la Faculté de Droit de l'UAEM. Dans son cursus politique, on le retrouve comme député local, Secrétaire Général et Président du Conseil national du mouvement des jeunes révolutionnaires du PRI, et administrateur de la Fédération des Organisations Populaires.

“Le souci majeur de cette administration est de satisfaire les demandes de la population. On dispose maintenant de plus de planification, davantage de gens préparés, de technologie et de programmation pour mieux atteindre les objectifs fixés. Il y a des activités - comme par exemple des travaux d'urbanisation - qui sont actuellement en cours d'exécution qui ne peuvent pas rester en chemin ; ce qui nous permettra de combler le retard existant dans ce domaine” (Armando Garduño, Maire de Toluca, interviewé 1998)

*Le modèle de gestion : la participation sociale comme axe recteur des actions de la mairie*

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, ce titulaire de la mairie fait de la participation sociale un ingrédient essentiel de sa gestion. Il a lui-même qualifié son gouvernement d'“administration à portes ouvertes” :

“Le défi consiste à harmoniser la croissance démographique avec la redistribution du territoire municipal, basé sur la participation commune de la société et du gouvernement”  
(Armando Garduño, Maire de Toluca, interviewé en 1998)

Parmi les principales actions qui ont marqué son administration, nous pouvons citer : la sécurité publique traduite à travers l’augmentation du nombre des patrouilles, et une formation beaucoup plus solide dispensée aux enrôlés; l’élaboration d’un outil parallèle nommé “*Atlas delictivo*” qui avait pour objectif de rendre plus efficace le service de la sécurité. Dans cette même démarche a été inauguré le *Comité municipal de participation sociale pour la sécurité publique* avec pour mission de garantir un meilleur système de sécurité aux citoyens. En ce qui concerne l’éducation, on a créé la *Commission nationale de l’éducation* qui a développé des stratégies diverses dans le but de fortifier et d’améliorer ce secteur. En matière de finances on peut mentionner le *Programme de modernisation du cadastre*, lequel, faisant usage de la haute technologie disponible, a permis d’actualiser la cartographie municipale, parvenant ainsi à augmenter les recettes fiscales de la commune. Quant à l’administration, on a utilisé le *Système intégral de qualité municipale* avec l’objectif de travailler dans une logique permanente d’amélioration.

Lors de la présentation de son premier rapport de gouvernement, le titulaire de la mairie a insisté sur la nécessité de développer le sens de la co-responsabilité comme étant un mécanisme essentiel qui pouvait l’aider à atteindre ses objectifs. Beaucoup de travaux ont été rendus possibles grâce à la participation de la population qui a apporté non seulement sa main d’oeuvre, mais aussi des matériaux dans certains cas. D’ailleurs, il convient de souligner que Toluca a gagné la première place - dans la catégorie de municipalités urbaines - du Concours de développement municipal intégral organisé par le gouvernement régional de l’état de Mexico. Ce concours est organisé pour stimuler la participation des citoyens dans les travaux réalisés par les différents gouvernements municipaux.

Il semblerait que pendant l’administration d’Armando Garduño les résultats ont été plutôt positifs, le niveau de qualité technique des programmes continue à

s'améliorer et l'idée de modernisation devient plus claire. Cependant, par rapport à l'administration précédente, l'effort innovateur et d'ouverture vers la société et les groupes d'intérêt, semblerait diminuer. On reprend les réseaux du PRI comme mécanisme presque exclusif, d'interaction avec la société.

### **5.3 Evolution de la gestion municipale**

#### **5.3.1 Evolution de la structure financière**

Les finances municipales présentent des traits caractéristiques au bloc municipal auquel appartient Toluca [municipalité urbaine]. Cependant, on a observé un souci particulier - de plus en plus renforcé - vers la production autonome de ressources ; ce qui permet de jouir d'une plus large autonomie administrative. A bien observer la composition des revenus municipaux, comme on peut l'apprécier dans la graphique 5.1, la participation fédérale représente le pourcentage le plus élevé. Cependant, si on fait la somme des différentes portions correspondantes aux revenus propres, celles-ci arrivent quand-même à dépasser la participation fédérale, et ceci presque tous les ans. En moyenne, au cours de cette période, les participations ont représenté 38% du total des revenus de la commune, ce qui le place en tête de liste en matière d'entrées (en termes désagrégés), et en deuxième position, lorsqu'on prend en considération l'ensemble des revenus autonomes (voir graphique 5.3).

Le montant moyen des revenus propres de la commune au cours de cette période a été de 54%, ce qui montre clairement sa capacité de disposer de ses propres ressources. Dans cette rubrique, la partie correspondant aux recettes fiscales fut celle qui apporta le plus aux caisses de la mairie pendant les trois dernières périodes de gouvernement, allant jusqu'à atteindre des valeurs entre 20 et 28% (graphique 5.1). Les taxes perçues sur les activités ponctuelles représentèrent en moyenne 23% des revenus propres, ce qui leur place en deuxième position en terme de ressources apportées.

Quant aux dépenses de la commune, les données indiquent une tendance continuelle vers la hausse au cours de ces trois périodes. Les deux secteurs les plus importants sont ceux qui correspondent aux dépenses administratives et aux

investissements (travaux publics et promotion du développement de la commune) ; quoique la tendance suivie par ces derniers (les investissements), au cours des trois périodes, tende plutôt vers la baisse (voir graphique 5.2). Pour avoir une idée plus exacte du comportement de la courbe des revenus et dépenses de la commune, ainsi que pour pouvoir les évaluer, nous présentons par la suite un ensemble d'indicateurs sur la la gestion financière de la ville. Il s'agit des indicateurs déjà présentés dans le chapitre 4 pour l'ensemble des communes du pays.

*(a) Capacité financière*

Cet indicateur montre une tendance vers la baisse, c'est-à-dire qu'il se fait de plus en plus difficile pour la commune d'arriver à couvrir ses dépenses administratives avec ses propres revenus ; ce qui a été possible seulement au cours de la période 1988 - 1990. Quant aux autres périodes, les dépenses administratives ont toujours dépassé les recettes propres de la commune. Cette situation révèle l'existence d'une certaine faiblesse financière au sein de l'administration communale. En moyenne, de 1990 à 1998, la mairie a été capable de couvrir seulement 62% de ses dépenses administratives avec ses propres revenus (voir graphique 5.4)

*(b) Dépendance financière*

La dépendance financière qui représente la relation existante entre les revenus propres de la commune et les participations ou contributions reçues du gouvernement central (fédéral), montre que les revenus propres ont toujours dépassé les participations ; ce qui est un signe d'une certaine récupération de la capacité financière de la commune (graphique No. 5.5).

*(c) Dépenses publiques municipales par habitant*

En dépit de l'impact causé par la crise économique de 1995, à partir de 1996 on a retrouvé la tendance à dépenser de plus en plus d'argent par habitant, comme dans les années antérieures (graphique No. 5.6).

*(d) Montant des investissements par habitant*

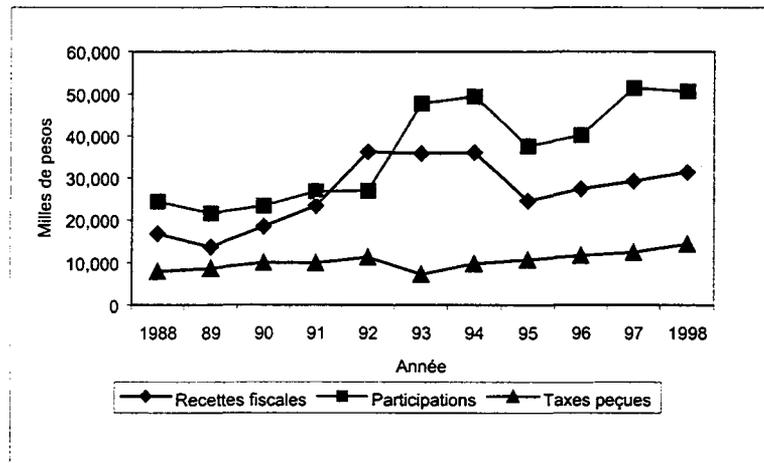
Contrairement aux dépenses, la tendance suivie par les investissements a fléchi notablement. Au cours de la première période de gouvernement, s'il y a eu un

maintien et même une légère hausse du montant dépensé par habitant, les périodes suivantes ont connu la situation contraire. Il convient de souligner que 1998 a été l'année de plus faible investissement per capita, presque la moitié de ce qui a été dépensé en 1988 (graphique 5.7). Les ressources du poste budgétaire 33 (ramo 33)<sup>359</sup> tendent à rehausser cette baisse.

---

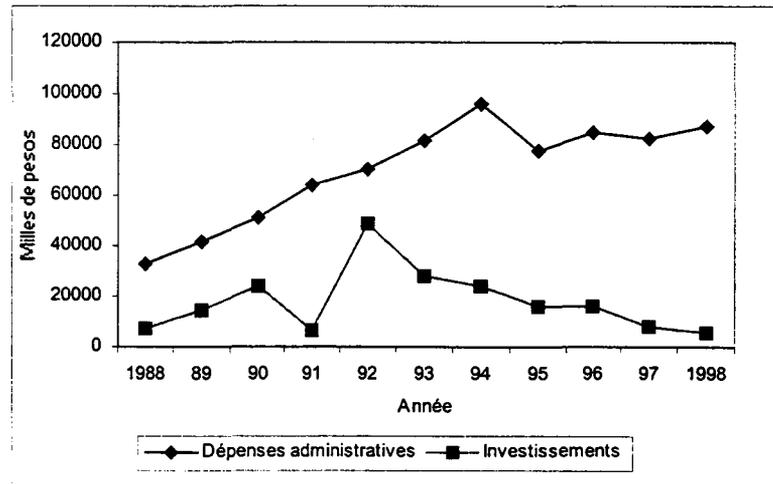
<sup>359</sup> Comme on l'a expliqué dans le chapitre 3, à partir d'une réforme fiscale opérée en 1998 dans le cadre de ce qu'on connaît depuis quelques années au Mexique sous le nom du "nouveau Fédéralisme", il y a eu une certaine déconcentration de ressources de la part du gouvernement fédéral vers les gouvernements régionaux et locaux (municipaux). Les ressources correspondant au "ramo 33" sont destinées aux secteurs de santé et aux investissements en infrastructure urbaine.

**GRAPHIQUE 5.1**  
**Revenus municipaux de la commune de Toluca par secteurs entre 1988 et 1998**  
 (à prix constant, 1994=100)



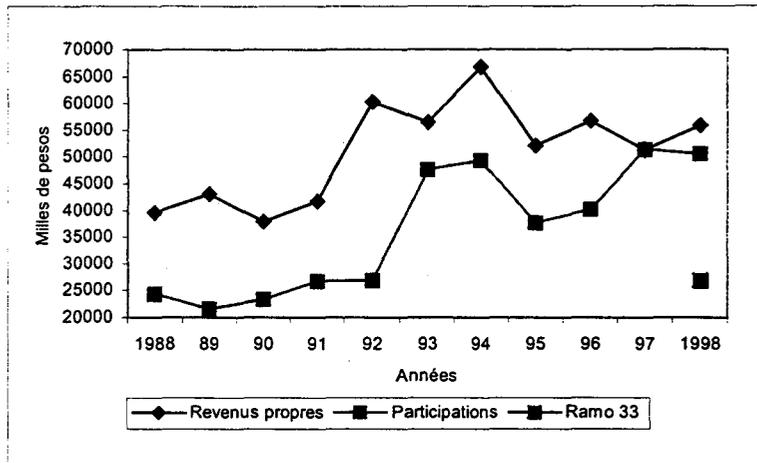
Source: Construction personnelle à partir des données de l'INEGI

**GRAPHIQUE 5.2**  
**Evolution de la composition des dépenses municipales**  
**de la commune de Toluca entre 1988 et 1998**  
 (à prix constant, 1994=100)



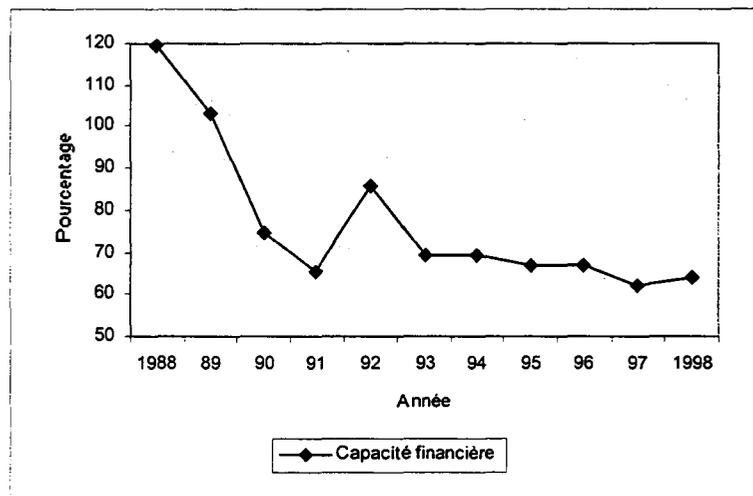
Source: Construction personnelle à partir des données de l'INEGI

**GRAPHIQUE 5.3**  
**Revenus propres et contributions fédérales**  
 (à prix constant, 1994=100)



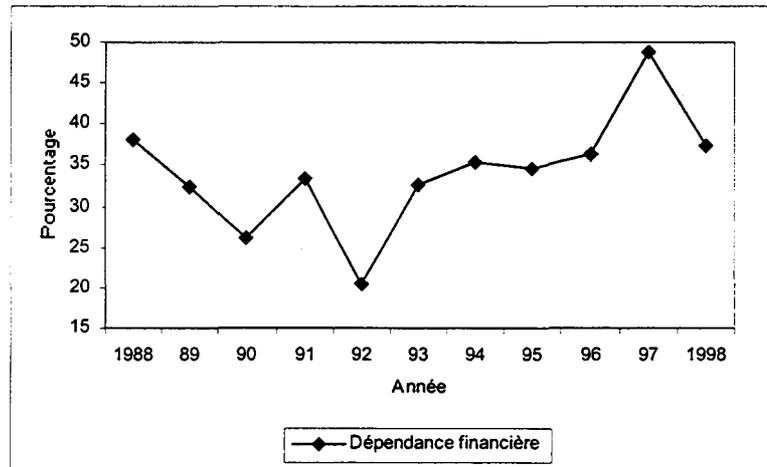
Source: Construction personnelle à partir des données de l'INEGI

**GRAPHIQUE 5.4**  
**Capacité financière administrative**  
 (à prix constant, 1994=100)



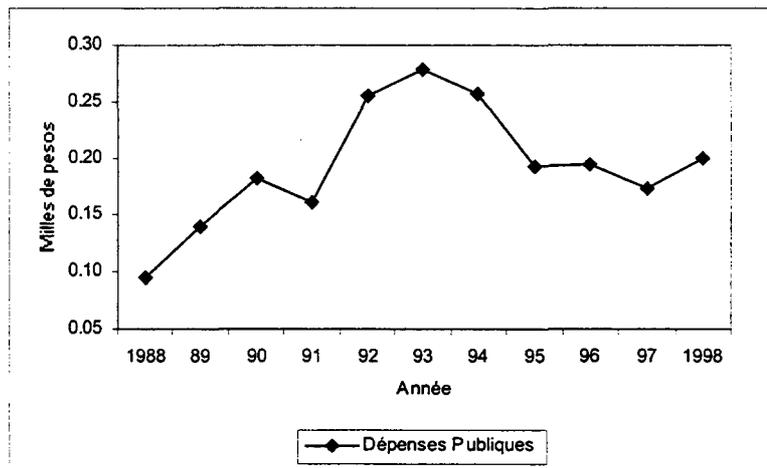
Source: Construction personnelle à partir des données de l'INEGI

**GRAPHIQUE 5.5**  
**Dépendance financière**  
 (à prix constant, 1994=100)



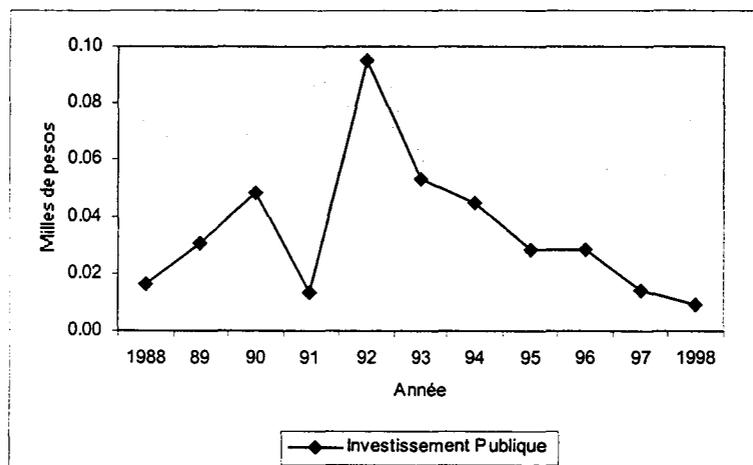
Source: Construction personnelle à partir des données de l'INEGI

**GRAPHIQUE 5.6**  
**Dépenses publiques per capita**  
 (à prix constant, 1994=100)



Source: Construction personnelle à partir des données de l'INEGI

GRAPHIQUE 5.7  
Investissements municipaux per capita  
(à prix constant, 1994=100)



Source: Construction personnelle à partir des données de l'INEGI

### 5.3.2 Evolution de la structure administrative

#### (a) Structure administrative

De 1988 à 1998, la structure administrative de la commune de Toluca s'est caractérisée par une tendance décroissante et de plus en plus horizontale. D'un côté, les départements de *consulting* ont enregistré une certaine hausse, alors que de l'autre il y a eu une réduction dans les départements opérationnels (les directions générales). La structure a augmenté dans les premiers niveaux et diminué dans les niveaux secondaires.

TABLEAU 5.4  
Les unités administratives de la commune de Toluca

Période	Départements de <i>consulting</i>	Départements opérationnels	Total
1988-1990	4	7	11
1991-1993	5	7	12
1994-1996	7	5	12
1997-2000	6	5	11

Source: Construction personnelle à partir des données de la Commune de Toluca

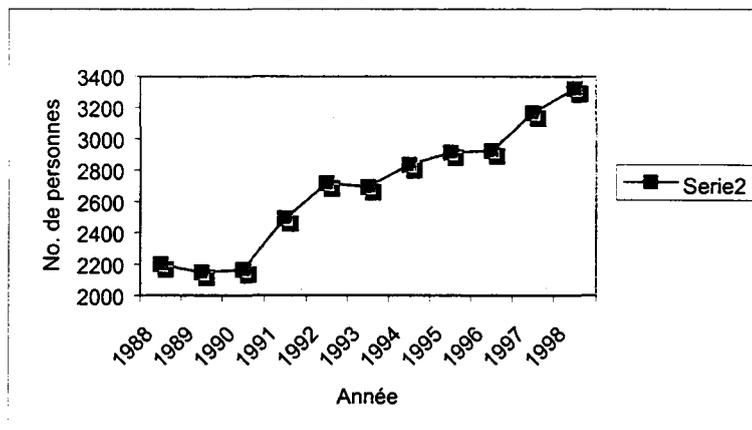
Il convient de souligner pour la période allant de 1991 à 1993, la création de différents départements qui n'existaient pas avant comme celui de l'Environnement, de la Promotion et de l'intégration sociale ou celui du Développement économique. Entre 1994 et 1996 on a également assisté à la création de plusieurs services comme

celui de l'Encadrement aux contribuables ou de la Brigade de protection civile. Au niveau de *consulting*, on a créé la Coordination du transport et de la voirie ainsi que le service de planification. Pour la période allant de 1997 - 2000, il y a eu peu de changements sauf la création de la Direction de sécurité publique municipale et la Direction de l'inspection et de contrôle. Ce schéma vient confirmer l'affirmation antérieure d'une structure de plus en plus horizontale, sectorielle, et spécialisée.

*(b) Ressources humaines*

Au cours des dix années de notre étude, il y a eu une augmentation du personnel de l'ordre de 33%. Les augmentations les plus élevées ont été enregistrées au cours des années 1991, 1992 et 1997, quand le nombre du personnel a augmenté de plus de deux cent (voir tableau en annexe). En ce qui a trait au nombre d'employés publics pour chaque 1000 habitants, on a également enregistré une certaine hausse, passant de 4.8 en 1988 à 5.5 en 1998 (graphique 5.8). La plus haute concentration du personnel [en nombre] se trouve dans les services du développement urbain et de la sécurité publique.

GRAPHIQUE 5.8  
Nombre des employés publics à Toluca, 1988 -1998



Source: Construction personnelle à partir des données de la Commune de Toluca

*(c) Profil des cadres moyens et supérieurs*

Selon des données recensées sur le profil des dirigeants moyens et supérieurs de l'administration municipale, 96.8% du personnel avaient un degré professionnel de licence, dont 64% étaient diplômés des universités publiques. 12.9% avaient un titre de maîtrise acquis soit dans le pays, soit à l'étranger. Entre les professions les plus

courantes parmi les fonctionnaires, on peut souligner que 51.6% étaient licenciés en droit, 29.1% avaient une licence en administration publique ou privée, et le reste étaient architectes, comptables ou ingénieurs.

Par rapport à leur expérience de travail antérieure au sein de la mairie, 23% des fonctionnaires avaient travaillé pour le secteur privé, tandis que 71% avaient déjà un antécédent de travail dans le secteur public. Quant à l'ancienneté dans le secteur public, 25.5% des interviewés avaient au moins trois ans d'ancienneté au sein de la mairie, ce qui permet de conclure qu'il s'agissait de fonctionnaires ayant travaillé pour l'administration antérieure. Ceci révèle l'existence d'une certaine expérience accumulée d'au moins un quart du personnel, ainsi qu'une certaine tendance à la continuité de la part des autorités communales. Nous ne pouvons toutefois nous empêcher de souligner l'existence d'un favoritisme très élevé dans la répartition des fonctions, puisque tous les fonctionnaires de premier et de second rang étaient des militants du PRI.

TABLEAU 5.5  
Niveau d'ancienneté des cadres administratifs de Toluca, 1997-2000

Nombre d'années	Nombre de cadres (%)
0-1	6.5
1-2	67.7
2-3	25.8

Source: Construction personnelle à partir des données de la Commune de Toluca

#### (d) Efforts de modernisation administrative

Au cours de toute la période analysée, on peut apprécier sans équivoque une tendance claire et nette - parfois même traduite en préoccupation - pour entreprendre des actions de modernisation administrative. Pour mettre à jour les fonctionnaires, ainsi que pour leur permettre d'acquérir des connaissances supplémentaires, plusieurs séminaires de formation ont été réalisés au sein des différents services. Entre les multiples actions réalisées dans cette direction, nous pouvons souligner l'élaboration du *Manuel général d'organisation interne de la commune* en 1990, lequel a permis d'améliorer et de réordonner les fonctions administratives. Postérieurement en 1993, on a procédé à l'élaboration du *Catalogue des postes*, à l'actualisation du *Règlement sur les achats et sur la maintenance*, et le *Règlement interne de travail*. Par ailleurs,

on a concrétisé l'élaboration du *Guide de services au public*, grâce auquel on a réussi à simplifier 15 procédures administratives prioritaires. En plus du *Système d'attention téléphonique aux usagers* (Tolutel), plusieurs *Stands d'information* ont été installés dans plusieurs points de la ville, pour informer et diffuser les services au public. L'appareil de perception des recettes fiscales de la ville, la création d'emploi et l'attention au public ont également été renforcés. On a mis sur pied en 1994, le *Programme général pour la simplification de l'administration publique* et édité le manuel des *Règlements internes du service municipal*.

## 5.4 Evolution de l'agenda des politiques publiques municipales

### 5.4.1 Evolution générale de l'agenda à partir de l'analyse des comptes rendus des réunions célébrées par le Conseil municipal

Un premier pas vers l'analyse de l'agenda des politiques publiques de la commune peut-être fait à travers l'observation des tableaux et graphiques suivants, issus de l'analyse des comptes rendus des réunions.

TABLEAU 5.6  
Moyenne annuelle des affaires traitées dans les réunions du  
Conseil Municipal de la mairie, 1988-1998

Agenda	Moyenne (%)
Services Municipaux	6.5
Services non-municipaux	4.4
Développement Municipal	13.5
Administration	24.2
Politique	11.6
Juridique	39.9

Source: Elaboration personnelle à partir de données fournies par la mairie.

La majeure partie des sujets traités au cours de ces réunions étaient de nature juridique, avec une moyenne de 39.7%. Dans cette rubrique, les sujets qui revenaient le plus souvent étaient ceux consacrés à la concession des permis et autorisations diverses; principalement à partir de 1994 quand on a commencé à élaborer plusieurs documents de simplification administrative, grâce auxquels on a pu réduire considérablement le temps et les coûts associés à ces procédures. *Le Programme de simplification de l'administration publique* de la commune a pris un tournant décisif au cours de cette année.

En second rang, on retrouve l'agenda d'administration qui représente un total de 24.2% des sujets traités. Au sein de cette rubrique, les sujets les plus discutés relevèrent surtout du trésor public et de l'administration des ressources matérielles de la commune. Entre autres activités réalisées dans ce domaine, on peut mentionner la recherche d'une plus grande efficacité de gestion dans l'appareil administratif de la ville en tout ce qui concerne la perception des impôts, la rationalisation des dépenses publiques, l'augmentation de l'assiette fiscale. Postérieurement, d'autres actions ont été entreprises dans l'esprit de mieux équiper les différents services administratifs. On a également procédé au reclassement des fiches des abonnés, ce qui a permis d'augmenter le nombre de contribuables dans la rubrique des impôts immobiliers.

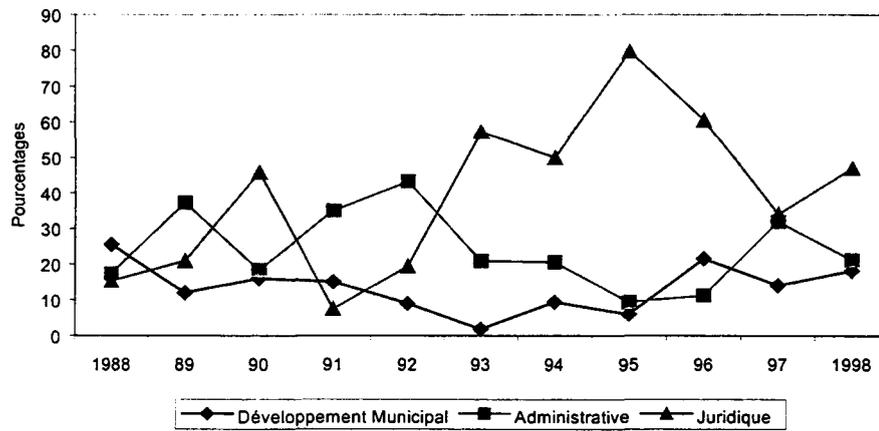
En troisième position, on retrouve l'agenda du développement municipal, qui regroupe les thèmes relatifs au développement urbain, social et économique. De ces trois thèmes, celui du développement urbain a été le plus répété. En grande partie orientés vers la réalisation des travaux d'infrastructures urbains vers la fin des années 80, au début des années 90 les sujets traités se souciaient plutôt de la coordination entre les trois niveaux de gouvernement en matière urbaine, ayant engendré comme résultat l'élaboration du *Programme régional métropolitain de Toluca* (1993). Par contre, entre 1994 et 1996 les principaux thèmes traités avaient plutôt relation avec les plans de développement de la ville et les études de projets. Finalement, au cours des deux dernières années, l'attention était de nouveau tournée vers les travaux d'infrastructures urbains, puisqu'il y avait une certaine résurgence des demandes de la part de la population, exigeant une expansion de ces services vers les nouvelles zones habitées.

Les affaires politiques, c'est-à-dire, tout ce qui se réfère aux sujets électoraux, aux mobilisations de masse, aux partis, groupes et acteurs politiques viennent en quatrième position dans l'agenda municipal. Après la révision des comptes rendus des réunions, les sujets qui ont bénéficié d'une plus forte attention sont ceux qui traitent des relations publiques, les activités de presse et de propagande et la fonction publique. Vers la fin des années 80 les thèmes les plus traités étaient ceux des

gouvernements communautaires ; alors qu'entre 1990 et 1996, le sujet le plus discuté a été celui des relations publiques.

GRAPHIQUE 5.9

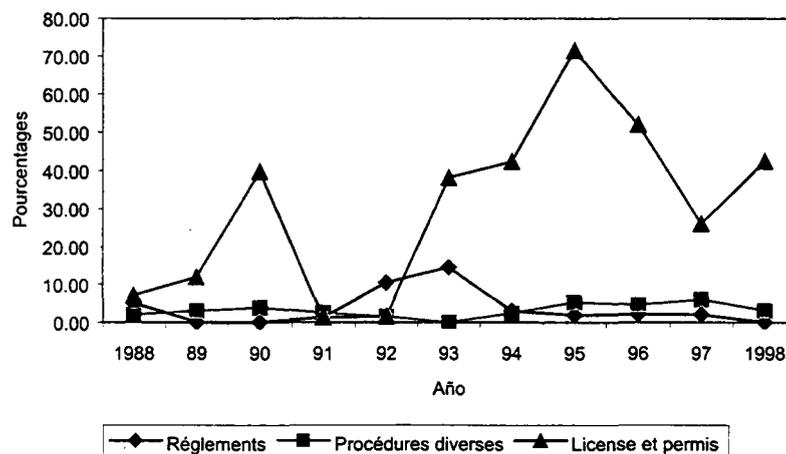
EVOLUTION DE L'AGENDA A TOLUCA  
1988-1998



Source: Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes rendus du Conseil Municipal.

GRAPHIQUE 5.10

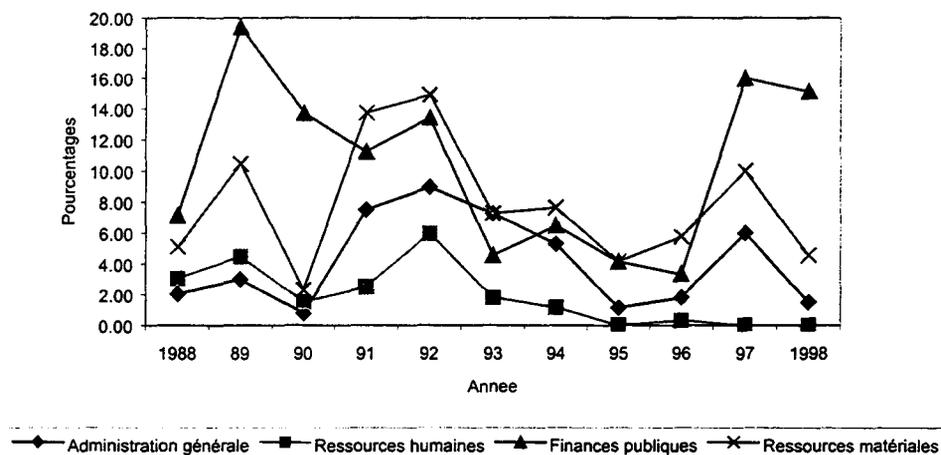
EVOLUTION DE L'AGENDA JURIDIQUE A TOLUCA,  
1988-1998



Source: Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes rendus du Conseil Municipal.

GRAPHIQUE 5.11

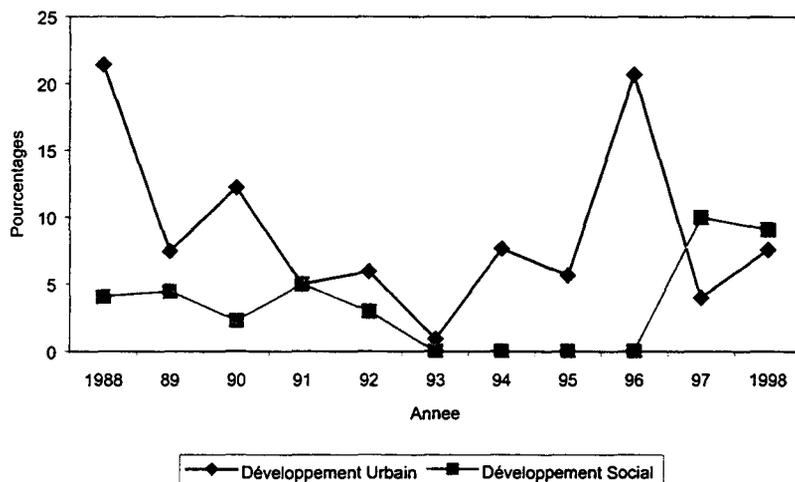
EVOLUTION DE L'AGENDA ADMINISTRATIVE A TOLUCA,  
1988-1998



Source: Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes rendus du Conseil Municipal.

GRAPHIQUE 5.12

EVOLUTION DE L'AGENDA DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL,  
1988-1998



Source: Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes rendus du Conseil Municipal.

Pour continuer, au cours des deux dernières années de cette étude, les sujets relatifs à la façon de gouverner et aux relations devant exister entre la commune et le

gouvernement régional en matière d'accords et de coordination ont été les plus souvent évoqués. Plusieurs programmes relatifs à la protection civile et la sécurité publique ont également été conçus et développés au cours de ces dix années de gestion. Quant aux agitations populaires, contrairement à d'autres villes du pays similaires en taille et en importance, Toluca s'est distinguée pour être une ville relativement paisible, car les annales de la ville retiennent très peu d'incidents importants dans ce domaine.

On retrouve après l'agenda des services municipaux, se référant essentiellement aux services que la commune est censé fournir à la communauté dans le cadre de ses attributions légales comme par exemple : l'adduction d'eau potable, les services de drainage et des égouts, l'éclairage public, l'assainissement des rues, les marchés publics, l'électricité, la sécurité et l'ordre publics ainsi que les abattoirs et la voirie. De ces différents sujets, le thème des marchés publics a constamment refait surface au cours de ces dix ans de gestion ; ceci à cause de certains problèmes qui existaient avec les commerçants de la ville. Vers la fin des années 80 et début des années 90, les thèmes relatifs à l'adduction d'eau potable, la sécurité publique et les voiries ont eu plus de résonance ; alors qu'au cours des quatre dernières années, on observe un peu plus d'attention pour l'assainissement des rues et l'éclairage public.

Finalement, par ordre d'importance, les sujets relatifs aux services non-municipaux ont été les moins fréquemment traités au cours des réunions du conseil municipal. Dans cette rubrique, on retrouve tout ce qui concerne l'art, la culture et les activités récréatives, ainsi que l'environnement, la santé, l'éducation et l'habitat. Ces sujets ne sont pas considérés comme obligations directes de la commune, mais plutôt des responsabilités qui se situent à d'autres niveaux de l'organisation gouvernementale (régionale ou fédérale), ou qui touchent directement à des agences spécifiques du gouvernement. On observe que le gouvernement de la ville, clairement subordonné au gouvernement de l'état fédéré, n'ose pas se mêler dans l'agenda non-municipale, on voit dans d'autres villes une fréquente intervention dans ces affaires; ce n'est pas le cas à Toluca.

#### 5.4.2 Evolution de la politique urbaine

Comme on l'a pu observer au fil des années, le développement urbain a été un thème récurrent et de grande importance pour la commune. Le cours suivi par cet agenda embrasse depuis les affaires strictement normatives comme l'établissement des règlements qui doivent régir l'expédition d'une licence de construction par exemple, jusqu'à une vision stratégique beaucoup plus large comme la création des commissions - avec des programmes spécifiques - de contrôle, de planification et de direction de l'expansion de la ville.

En accord avec la révision des comptes rendus des réunions, l'agenda municipal s'est déplacé petit à petit, pour aller se concentrer en grande partie sur des sujets relatifs au développement urbain tels par exemple les plans de construction, les projets, l'usage des terrains, des études et achats d'équipements pour la réalisation de travaux d'infrastructures urbains. Cet agenda a aussi contemplé des actions de concertation et de coordination entre les autres sphères gouvernementales et les différents groupes sociaux.

Au cours de la première moitié de la période analysée, on observe la création de la *Commission de la planification et du développement*, intégrée par des représentants de différents secteurs comme celui des affaires, le secteur commercial, les syndicats, les paysans et les comités de participation citoyenne. Cette commission avait pour mission de recueillir et de donner suite aux recommandations et propositions reçues de la population et de travailler à l'amélioration du fonctionnement de l'appareil administratif municipal. Après, elle a été transformée (la commission) en *Système de planification de la commune de Toluca*. Dans cette même voie, on a édité le document réglementaire de *l'Utilisation des propriétés urbaines*, lequel définit les limites de l'expansion de la ville, spécifie la nature de chaque propriété et contrôle l'usage qui en est fait.

Au début des années 90, les sujets de politique urbaine étaient surtout orientés vers la coordination avec les autres niveaux de gouvernement et la régularisation des constructions irrégulières; ces dernières, conséquences de la croissance accélérée de la ville. D'autres actions ont été également menées pour aménager le centre historique.

En 1993, dans l'esprit de conduire un agenda de planification compatible avec celui du gouvernement de l'état de Mexico, ainsi que les communes avoisinantes de la zone métropolitaine, le *Plan régional métropolitain de Toluca* a été publié. Six autres communes ont été considérées dans ce plan, en plus de Toluca. Plus tard, entre 1994 et 1996, les principaux thèmes d'agenda étaient surtout sur la création d'un *Conseil métropolitain* permettant de renforcer la coordination entre les communes avoisinantes, d'actualiser les plans et programmes de développement urbain, et de mettre sur pied le "guichet unique" (*ventanilla única*) ayant pour mission de s'occuper des formalités relatives à l'expédition des licences de construction et de l'utilisation des terrains.

Ces préoccupations étaient clairement reflétées dans l'agenda du gouvernement, puisque seulement en 1996 par exemple, les sujets relatifs aux plans avaient le nombre record d'audience tenus par la mairie. Cependant, avec le temps, au lieu d'augmenter en nombre, les sujets traités ont pris un autre tournant. Ils étaient devenus de plus en plus complexes, étant donné le nombre et la diversité des acteurs impliqués, les différents niveaux de gouvernement concernés ainsi que les instances de coordination et de décisions impliquées. Au cours de cette période, on a créé programmes et plans divers avec l'objectif de simplification des formalités et promotion du développement.

L'agenda de politique urbaine a été sans doute considéré comme un thème central dans l'exercice de la gestion municipale au cours de notre période d'études. Ceci peut-être perçu non seulement à travers l'intérêt concédé au thème en soi, mais aussi à travers les avances enregistrés en matière de normes, ainsi que dans les domaines techniques et administratifs. On pouvait dire qu'il s'agit de l'une des communes les plus avancées du pays en la matière, tout au moins en ce qui concerne la production de plans, l'étude des projets et l'émission d'instruments de gestion urbaine comme par exemple : la création des comités métropolitains, une figure encore à l'étape embryonnaire, mais très peu connue dans les autres villes du pays.

En plus du fait qu'il y ait eu très peu d'opposition de la part des différents groupes (entrepreneurs et citoyens) pour laisser avancer les projets de développement urbain, on a observé une claire tendance à la concertation, ce qui a facilité la tâche aux

gouvernements municipaux dans le rôle qu'ils ont joué de promoteur du développement urbain. Ceci ne veut pas dire que ces différents groupes auraient complètement abandonné leurs intérêts; mais c'est plutôt qu'ils les ont canalisés à travers d'autres circuits, soit à travers les instances de participation, soit à partir de leur participation directe en tant que fonctionnaires municipaux ou membres du PRI. Ces voies alternatives ont également facilité la génération de consensus, quoiqu'en grande partie on ne peut pas nier, tout au long de la période analysée, une forte subordination de la commune face aux projets émanant du gouvernement régional. On observe pendant toute la période une prédominance du réseau traditionnel du PRI pour établir une interaction avec les acteurs sociaux, l'exception à cette règle a duré très peu de temps (1994-1997), mais à partir du triennat suivant on a rétabli les 'règles traditionnelles' du jeu.

#### 5.4.3 Evolution de la participation citoyenne dans la gestion urbaine

Tous les gouvernements qui se sont succédés au cours de cette période ont maintenu le discours de la participation des citoyens comme une prémisses fondamentale de leurs projets de gouvernement. Depuis la fin des années 80, la commune de Toluca dispose de ce qu'on appelle les *Comités de collaboration*, à travers lesquels les gouvernements municipaux ont interagit avec la population sur différents programmes, particulièrement à canaliser plusieurs travaux, notamment ceux touchant aux services et infrastructures élémentaires de base.

Bien entendu, on est d'accord que ces comités ont été plutôt des instances "décoratives" que délibératives des programmes sociaux. Il est clair que les comités de collaboration ont été le réseau clientéliste des différents gouvernements de la ville.

"Depuis la période de Laura Pavón (88-90), on a commencé avec la création des comités de collaboration, lesquels à cette époque là n'avaient aucun poids réel dans les décisions prises par la commune. Ces comités fonctionnaient comme une marque de distinction sociale, et ils se réunissaient avec le Président comme un acte social. Depuis leur formation jusqu'à présent, ce sont des fonctions purement honorifiques". (Nicolás Escalona, Directeur de Participation Sociale de la Mairie de Toluca 1997-2000, interviewé en 1996)

Les comités sont composés d'un président, un secrétaire, un trésorier et jusqu'à sept conseillers avec leurs respectifs assistants. Les présidents ont la responsabilité

d'informer à la mairie des résultats de leurs réunions et de donner suite aux demandes formulées au cours des dites réunions. Les élections pour désigner les membres des comités sont célébrées publiquement et les élus rentrent en fonction pour une période de trois ans. Cependant, le poste occupé reste et demeure honorifique. Il convient de souligner que selon des informations obtenues, la majeure partie des membres étaient des militants ou des sympathisants du PRI.

Au cours de ces dix ans, ces comités ont expérimenté une croissance numérique importante. Dans la zone urbaine, on comptait en 1988 un total de 79 comités; alors qu'en 1998, ils étaient déjà au nombre de 89. Cependant, un peu plus que leur croissance numérique, ces comités ont acquis - au fil des années - plus d'importance et de pouvoir ; et leur fonction a été prise en compte de plus en plus par les membres des différents gouvernements en fonction (voir tableau 5.7). Cependant il semblerait que ce pouvoir est plutôt dans le sens de contrôle des demandes sociales que dans le sens de délibération des politiques urbaines.

TABLEAU 5.7  
Comités de participation citoyenne à Toluca, 1988-1998

Période	Comités	Délégations	Sous-délégations	Total
1988-1990	79	24	24	127
1991-1993	81	24	26	131
1994-1996	86	24	26	136
1997-2000	89	25	27	141

Source: Elaboration personnelle à partir de données fournies par la mairie.

Parmi les actions menées par ces comités, délégations et sous-délégations au cours de ces dix années, nous pouvons mentionner la création en 1988 du *Centre municipal d'information et de requête d'opinion*. On peut également citer l'installation de *Tolutel* (1998), une ligne de service téléphonique disponible au grand public. Il faut également faire mention du programme des *Journées intensives d'amélioration des services dans les quartiers* (1991), ainsi que le *Programme de coopération vicinal* (1991) intégré par des citoyens et des employés de la mairie, avec pour mission l'exécution de certains travaux et l'amélioration des services fournis aux différentes couches sociales. La création des *Assemblées populaires d'opinion* qui devaient être prises en compte dans le processus d'élaboration du Plan de développement municipal (1994-1996) a constitué une des expériences plus innovatrices. On a vu naître également un autre programme connu sous le nom de

“*Faisons-le ensemble*” (1995), qui cherchait aussi à faire participer la société à des travaux d’amélioration du niveau de vie de la communauté.

Depuis 1997, on trouve au sein de ces comités une nouvelle division qu’est le *Comité civique de contrôle et de surveillance*, lequel reçoit les ressources et matériaux destinés aux travaux, en même temps qu’il supervise les dépenses avec l’objectif “d’éviter des déviations de ressources”. Comme on peut bien l’observer, les mécanismes de participation sociale ont constitué un actif important constamment utilisé par les différents gouvernements municipaux. Certes, l’intensité a varié au fil des années ; mais il n’en reste aucun doute que la constitution de ces réseaux de participation a permis de maintenir un réseau d’interaction gouvernement-groupes sociaux au sein de la commune. Il est clair aussi que le profil de cette structure de participation sociale a été plutôt corporatiste, sans une véritable présence des groupes au niveau des décisions ou définition des priorités de programmes sociaux. Les différents travaux et programmes sociaux ont connus des orientations diverses, depuis l’approvisionnement en eau potable, la réalisation des travaux de drainage et des égouts, la construction de réseaux électriques, de marchés, de parcs publics et de cimetières.

Au cours d’entretiens réalisés avec différents membres des comités de participation sociale, on a pu recenser leurs opinions par rapport à la procédure suivie, ainsi qu’au travail qu’ils exécutaient<sup>360</sup>. Selon les interviewés, ils ont commencé leurs activités au sein des conseils dans l’esprit d’apporter des réponses aux demandes formulées par la population. Il n’est pas superflu de mentionner que bon nombre d’entre eux ( les interviewés) avaient déjà un nombre d’années considérables au sein des comités, que ce soit comme conseillers, secrétaires ou exerçant un rôle quelconque dans la structure organisationnelle de la communauté.

---

<sup>360</sup> Les entretiens ont été réalisés en 1998 et au cours du premier semestre de 1999 auprès d’un groupe de membres de ces comités, présidents et/ou premier délégué municipal.

“Quand j’ai pris fonction en tant que président du comité de participation, il y avait beaucoup de problèmes dans le service d’adduction d’eau potable , car seulement 20% de la population disposait de ce service. Depuis qu’on a commencé à travailler - avec l’aide de l’administration municipale - la couverture s’est progressivement étendue, jusqu’à couvrir la demande à 100%. De même, 30% des rues du quartier sont actuellement en revêtement. Maintenant tout le monde veut que je continue car j’ai une bonne relation avec l’administration municipale et on dit que j’ai été très efficace” (*Felipe Garduño, président d’un comité de participation sociale à Toluca, interviewé en 1998*)

Toluca a maintenu un schéma de participation sociale efficace pour garantir un terrain harmonieux et calme, avec très peu d’effervescence populaire. On n’a pratiquement pas retenu de conflits sociaux. Il est clair que la logique de la participation a surtout été orientée vers l’obtention de bénéfices pour la population à travers des travaux publics, il ne s’agit pas d’un schéma sophistiqué de participation citoyenne. Il n’y a pas eu beaucoup de dévotions vers une participation autonome, et non plus un désir de participation au delà de l’exécution des travaux.

### 5.5 Quelques observations préliminaires sur le cas de Toluca

A partir de l’analyse de l’évolution de la gestion publique de la ville, on peut tirer quelques observations préliminaires :

- 1) *Un contexte de stabilité.* Une grande stabilité économique, politique et sociale a caractérisé le développement de la ville tout le long de cette décennie. La stabilité politique pouvait s’expliquer entre autres par la permanence du PRI à la tête du pouvoir municipal au cours des dix ans de notre étude; la stabilité économique se traduit à travers une croissance soutenue et un très faible impact de la crise de 1995, grâce à sa solide structure industrielle et sa situation politico-administrative de capitale de la province, finalement la stabilité sociale se traduit par l’absence quasi totale de conflits sociaux importants et une forte tendance à la concertation, même s’il s’agit d’un style bien particulier et traditionnel de corporatisme lié au PRI. Grâce à ce scénario, Toluca a pu assurer une certaine continuité de gestion, et conserver - voir même renforcer - certaines expériences innovatrices assez fructueuses comme l’organisation du développement de la ville à partir d’une vision de planification métropolitaine. Il s’agit d’une commune qui a su mener à

bien sa gestion et instaurer des structures administratives modernes, quoique modestes, mais soutenues dans le temps

- 2) *Une pratique politique traditionnelle.* En dépit de certaines caractéristiques traditionnelles manifestes de la politique mexicaine comme: la subordination des gouvernements municipaux au pouvoir régional et les relations de parrainage entretenues entre la population et les différents gouvernements municipaux, Toluca a quand-même réussi à développer ses propres projets et à obtenir du soutien pour certains programmes impulsés de manière autonome par le gouvernement municipal. On peut clairement parler “d’une expérience positive de gestion urbaine” dans le contexte traditionnel de la gestion publique au Mexique, bien que dans une inertie politique clientéliste et verticale.
- 3) *Une inertie dans l’action publique locale.* Un autre aspect du succès qui peut-être attribué à ses administrations municipales se résume en leur capacité de combiner la modernisation administrative et urbaine avec les aspects traditionnels de la politique locale mexicaine. Cette combinaison - jusqu’à présent - n’a pas connu les dysfonctionnements couramment observés dans plusieurs grandes villes du pays et qui ont débouché généralement sur un déplacement du parti politique au pouvoir, ou encore sur des conflits politiques accompagnés d’importantes mobilisations de masse. En plus, contrairement à la tendance observée au cours de ces dernières années, les présidents municipaux ne sont pas issus du secteur privé ou de l’élite des affaires. Ils sont plutôt des militants avec un profil fondamentalement politique. Toluca n’a pas non plus vécu de cohabitation avec des gouvernements régionaux qui soient de partis politiques différents du PRI; ce qui a été très favorable aux inerties marquant traditionnellement ces relations.
- 4) *Un agenda de politique urbaine en expansion.* Similaires à d’autres communes de même taille et touchées par les mêmes problèmes , Toluca a su transformer progressivement le cours suivi par l’agenda des politiques publiques traditionnelles, en passant d’une étape de forte concentration en demande et réalisation des services élémentaires [de base], à un agenda plus intelligent qui inclut délibérément des projets de développement de la ville à long terme. Cependant, grâce à sa

remarquable stabilité, le niveau d'attention dispensé aux conflits politiques et sociaux est relativement bas, contrairement aux autres communes de même taille et avec des problématiques similaires. Il n'y a pas eu non plus beaucoup de préoccupations en matière de développement économique local, car sa structure industrielle est très solide. Par conséquent, la recherche de développement de projets alternatifs n'a jamais été un sujet primordial pour ces administrations.

5) *Une configuration non gouvernementale passive.* Il est important de souligner que ni les groupes d'intérêts locaux (hommes d'affaires, professionnels, ONG's), ni la population en général n'ont pas vraiment une capacité autonome d'organisation sociale; en fait la mobilisation politique a toujours eu le leadership du gouvernement de la ville à travers le réseau du PRI. Les groupes d'intérêt ont tous vécu - d'une façon ou d'une autre - dans l'ombre d'une certaine dépendance des différents gouvernements municipaux, à travers les mécanismes traditionnels corporatistes du PRI. Même le réseau de participation sociale, apparemment autonome, avec des représentants élus démocratiquement, a été en grande partie contrôlée par certains leaders du PRI. Ceci ne veut pas dire qu'il y ait systématiquement une absence totale de participation non affiliée au PRI ; mais traduit tout simplement un certain arrangement qui satisfait en grande partie les intérêts locaux.

6) *Une action publique locale faible.* En termes généraux, les projections sont favorables à la commune tant en termes de croissance que de développement urbain. Cependant, la préoccupation qui pourrait surgir de ce cas consisterait à se demander: les différents gouvernements municipaux n'ont-ils pas déposé une trop grande confiance dans les structures inertielles et la stabilité qu'ils ont héritées? Quelles réponses satisfaisantes serait capable d'apporter l'institution municipale, au cas où elle devrait affronter une crise politique ou économique ? Que se passera-t-il avec les projets de modernisation qui se sont maintenues jusqu'à présent, s'il se produit une alternance du parti politique à la tête de la mairie ? Certes, cette stabilité partiellement observée pourrait-être attribuée en grande partie à la succession d'une série de gouvernements municipaux qui ont su satisfaire les besoins de la population ; dans ce cas, il semble qu'il n'y aurait pas suffisamment

de raisons pour augurer un changement, si le gouvernement en question continue à être performant dans l'accomplissement de ses tâches. De toutes façons, il convient de souligner que à présent, l'éventualité d'un gouvernement émanant d'un autre parti politique ne semble inquiéter ni les fonctionnaires, ni les gouvernants ; ni les hommes d'affaires, ni les gouvernés. S'agit-il d'une île au milieu de la transformation nationale? Ou par contre, s'agit-il d'un autre chemin dans cette transformation?

## Chapitre 6

### LA VILLE DE LEON (1989-1999) INNOVATION GOUVERNEMENTALE ET MOBILISATION SOCIALE

#### 6.1 Évolution du Contexte Municipal

##### 6.1.1 Antécédents de la ville de León

Les premiers habitants qui ont peuplé le territoire que l'on désigne aujourd'hui sous le nom de León furent de cultures *chupícuaro* (période pré-classique), *teotihuacana* et *tolteca* (période classique). Au XII<sup>ème</sup> siècle, des groupes nomades *chichimecas* (*guamares* et *guachichiles*) provenant de l'état de San Luis Potosi y arrivèrent, et disputèrent avec les *purépechas* le control de la Vallée.

La première expédition espagnole eut lieu en 1530; mais ce ne fut qu'en 1546 que commença la colonisation agricole et l'élevage du bétail, grâce aux fermes qui ont été concédées par le gouverneur de la Nouvelle Galice (*Nueva Galicia*). Postérieurement, tenant compte des multiples conflits qui les opposèrent aux *chichimecas*, les colonisateurs demandèrent aux autorités vice-royales l'autorisation d'y édifier un village plus important, afin de pouvoir se protéger. Ce fut ainsi que se fonda la Ville de León en 1576. De là, à l'époque de l'indépendance, León passa déjà à constituer l'un des quatre départements de l'état de Guanajuato (1821). Postérieurement, en 1830, il fut élevé au rang de ville sous le nom de *León de Aldamas*, en l'honneur des insurgés Ignacio et Juan Aldama.

Vers la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, León était déjà une ville dynamique et industrielle, avec un grand potentiel commercial, grâce au développement de son réseau ferroviaire qui le communiquait avec les principaux centres commerciaux de l'époque (México, Guadalajara et Ciudad Juárez), une métropole d'avant-garde, étant la première où s'installa un groupe électrogène utilisé par l'usine textile "La Americana" en 1879; et enfin, un des centres urbains les plus importants du pays, avec un grand nombre d'habitants.

### 6.1.2 Géographie et démographie

La commune de León se situe au Nord-Est de l'état de Guanajuato, zone centre du pays. De sa superficie totale, 47% sont consacrés aux activités agricoles, dont les principaux produits sont: la luzerne (utilisée comme foin pour le bétail), les pommes de terre et le maïs; une partie est couverte de divers types de buissons; une de pâturages réservées au bétail et une autre par des forêts recouvertes par une grande variété de chênes. La commune de León dispose d'une très riche végétation, grâce a la générosité et diversité de ses conditions climatiques, qui vont depuis le semi-chaud très humide jusqu'au semi-sec/semi-chaud.

L'évolution démographique de León donne signe d'une croissance continue - quoique stable- au cours des 45 dernières années. De 157,343 habitants en 1950, la population de León s'éleva 20 ans plus tard à 655,809 habitants, pour atteindre 1,042,132 habitants en 1995, une augmentation de l'ordre de 700% environ. De 1980 à 1995, le taux moyen de croissance de la ville était de 3.2%, taux relativement élevé si on le compare avec la moyenne nationale qui est de 2.3%. Si cette tendance se maintient, la population léonnoise se serait multipliée par deux d'ici 2018.

Parallèlement à la croissance soutenue de la population, on observe également une recrudescence de la population urbaine qui représente aujourd'hui 93.9% de la population totale de la commune. D'un autre côté, cette croissance démographique est le résultat, en partie, des flux migratoires provenant d'autres états et entités fédératives. Ces flux migratoires sont tellement importants que 10% de la population léonnoise actuelle sont originaires d'autres régions.

Quoique León occupe seulement 4% de la superficie de l'état de Guanajuato, la dite commune abrite 22% de la Population Active (PA)<sup>361</sup> de la région. Ses activités économiques sont classées parmi celles dites modernes du pays. 50.4% de ses employés appartiennent au secteur secondaire, 43.8% au secteur tertiaire, et seulement 3.2% font partie du secteur primaire. Ces données constituent des preuves irréfutables de son

---

<sup>361</sup> En plus de cette importante concentration de la PA, il convient d'ajouter son taux de chômage déclaré relativement bas. A titre de comparaison, en 1990, on en avait recensé 1.8% alors que le taux national était de 4.5%.

niveau de développement économique. Ce n'est pas sans mérite que l'on reconnaît à l'échelle nationale et internationale sa vocation économique qui l'associe à l'industrie des chaussures et la tannerie.

De la population actuelle de la commune (1,042,343 habitants), 90.6% savent lire et écrire, 62.5% ont accès au service de santé fournit par une quelconqu'institution publique de sécurité sociale, 32.2% de la PA perçoit mensuellement 1 à 2 salaires minimum, 91.1% des foyers disposent du service d'eau potable, 92.9% du service de drainage et 98.4% d'énergie électrique ; pourcentages très au dessus de la moyenne nationale. Cette importante couverture en services publics est le produit, d'une part, de la capacité de gestion des principales administrations municipales qui se sont succédées, et qui se sont assignées comme mission combler les vides qui existaient dans la dotation de ces services; et d'autre part, de la propre croissance économique locale.

### 6.1.3 Le contexte économique

Comme on l'a déjà fait remarquer, l'activité économique principale de la région est liée à la tannerie et l'industrie de chaussures. Pour trouver les antécédents de cette activité, il faut remonter au XVIIIème siècle, au moment où le métier de cordonnier était l'activité la plus exercée par les habitants de la région. Le siècle suivant, l'industrie du cuir et la production textile ont connu un grand essor. Ce fut à partir de ces années que la ville -en plus de servir comme centre résidentiel des agriculteurs- commença à s'ériger en centre industriel et commercial. Presqu'à la même époque que León s'est élevé au rang de ville, ses différentes industries: textile, bourrellerie, tannerie et cordonnerie commencèrent à prospérer. Après la récession de la période révolutionnaire, l'industrie des chaussures a repris son élan de telle façon, qu'elle a dépassé les frontières jusqu'à atteindre les marchés américains et européens. Cependant, l'installation d'une cimenterie en 1945 repoussa l'activité de cordonnerie à un second plan.

Actuellement, l'industrie des chaussures se trouve parmi les activités les plus importantes de l'état de Guanajuato, lequel état fournit 45% de la production nationale, avec une contribution de 91% de cette production par la commune de León (575 mil paires de chaussures par jour). Des 3 mil 657 entreprises qui se dédient à cette activité, nous retenons le suivant profil de classification: 75% sont des micro-entreprises de taille

familiale de l'ordre de moins 20 employés, 20% de petites et moyennes entreprises de l'ordre de 20 à 50 employés, et les 5% restant sont de grandes entreprises dont les effectifs s'élèvent à plus de 50 employés. Cette production à échelles multiples dans l'industrie des chaussures permet à la commune de León de compter à elle seule 55% des employés de tout l'état de Guanajuato, en plus de la moitié des entreprises qui se livrent à l'exportation et 30% du produit interne brut (PIB) dudit état. Les données antérieurement rapportées permettent d'apprécier à sa juste valeur l'importance de la commune en question, que sans être la capitale de l'état - un des rares cas qui fait exception au centralisme mexicain reproduit par les provinces - a réussi à forger et maintenir un niveau de développement que, sans aucun doute, contribue largement au dynamisme économique de toute la région.

En plus de la cordonnerie, les autres axes de l'activité économique de León en ce qui concerne la manufacture sont: les industries chimique, textile, alimentaire, le bois, le papier et les machines outils. La contribution de ces activités au dynamisme économique de la région est assez importante, puisqu'elle représente 36% des revenus et 38% de la valeur ajoutée du secteur manufacturier<sup>362</sup>.

Un autre groupe de grande importance dans l'économie de Leon est constitué par les commerçants, les secteurs financiers, les professionnels indépendants, le secteur hôtelier, les restaurants, etc., lesquels forment un groupe assez robuste et dynamique. Le sous-secteur le plus important de ce groupe est représenté par le commerce, lequel avec ces deux représentants - les grossistes et détaillants. Il convient particulièrement de souligner l'importance du commerce en détail qui représente 29% de l'activité commerciale, apporte 32% des emplois, et produit 39% des revenus dérivés de ce secteur à la province de Guanajuato. En ce qui concerne le secteur primaire la contribution de la commune à la production agricole de la région est minime: un peu plus de 3% (cycle agricole 94/95). Les antécédents mentionnés dans le texte font clairement état d'une municipalité urbaine.

---

<sup>362</sup>Ces données correspondent à l'année 1993. De l'autre côté, les industries textile, des vêtements et du cuir - cette dernière classification regroupe la cordonnerie - ont représenté 64 et 62% des revenus et valeur ajoutée du secteur secondaire de León. Ces données servent en quelques sortes à illustrer l'importance et la rapide croissance de ces industries, lorsqu'on les compare avec 1988, où ces indicateurs étaient de l'ordre de 36 et 39% respectivement.

La crise économique qui sévit le Mexique en 1995 exerce, logiquement, une nette influence sur le développement économique régional. Des indicateurs les plus pathétiques, on peut souligner une chute de 8% du PIB, une dévaluation de 42% du taux de change réel et une augmentation de l'inflation de près de 400%. Les répercussions de cette crise nationale sur les états et communes se traduisent par une réduction de la quantité d'argent perçue par les administrations locales, et une décélération du rythme économique de plusieurs entreprises. En ce qui a trait à la commune de León proprement dite, elle a enregistré une baisse des participations fédérales, une chute de ses revenus propres, ainsi que des fonds destinés aux travaux publics. Par ailleurs, on a recensé un taux de chômage officiel de 5.6% en milieu urbain, pourcentage le plus élevé des 11 dernières années, en plus d'une baisse dans la production des chaussures qui a atteint la quantité historique de 140.5 millions de paires, soit 104.7 millions de paires en moins de la quantité produite en 1988.

#### 6.1.4 Le contexte social

En général, les habitants de la commune de León sont très actifs, et apprécient les initiatives nouvelles. Il est coutume d'inculquer les notions de travail et de discipline aux enfants -même encore assez jeunes- comme étant les seuls moyens de pouvoir progresser socialement. Comme résultat de cette éducation, il est assez courant qu'à l'âge adulte, ils se livrent à des activités commerciales ou à la manufacture de produits dans de petits ateliers de taille familiale.

« A León, il est assez fréquent qu'un ouvrier soit embauché en moins de 24 heures. Il peut rapidement apprendre un métier et se faire indépendant, ouvrir son propre atelier de manufacture, compte tenu du montant relativement faible de capital de travail nécessaire pour commencer son petit atelier. Ainsi, l'ancien ouvrier finit par se convertir en micro-entrepreneur en un laps de temps relativement court.(...) » (*Carlos Medina Plascencia, Maire de la ville 1989-1991, interview réalisée en 1991*).

Cette éducation familiale basée sur le travail appliqué comme étant la clé unique du succès a doté la société de León d'une grande capacité pour participer dans les projets collectifs. Cette disposition quasi innée permet que les initiatives du gouvernement qui requièrent de la participation collective soient en général bien reçues par la population.

De cette façon, cet esprit d'initiative génère un double résultat: dans un premier temps, aide aux individus à trouver eux-mêmes les moyens de survivre à travers des activités diverses ; et dans un second temps, fermente une culture de participation dans les processus de recherche de solutions aux problèmes de la communauté; déplaçant ainsi l'idée de vouloir attendre passivement la solution à tous les problèmes de la région de la part du gouvernement.

Les industriels (hommes d'affaires) léonnais constituent l'un des groupements sociaux les plus représentatifs de la région. Les grands groupes industriels se retrouvent dans des organisations de caractère national comme COPARMEX, CANACINTRA et CONCANACO; régionales comme la AIG ; et sectorielles comme la chambre des cordonniers, des tanneurs, des commerçants de vêtements, etc. Il existe aussi le syndicat des hommes d'affaires léonnais qui représente avec ses multiples affiliés (plus de 500 membres), l'un des plus grands groupements industriels de tout le pays - en son genre (voir tableau 6.1). De leurs côtés, les petits et moyens producteurs se regroupent à travers toute une série d'associations, lesquelles se trouvent incorporées en majeure partie à la Confédération Nationale des Ouvriers et des Patrons (CNOP), secteur populaire du PRI<sup>363</sup>. Au cours de ces dernières années, en plus de son influence économique, les hommes d'affaires léonnais ont décidé de participer activement dans la politique locale. Comme conséquence, les quatre dernières élections à la mairie de la ville ont été remportées consécutivement par des hommes d'affaires locaux.

---

<sup>363</sup>Comme il a été expliqué dans le chapitre 3, après sa dernière réforme des années quarante, le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) reste intégré de trois grands groupes: Le secteur paysan représenté par la Confédération Nationale Paysanne (CNC), le secteur ouvrier que l'on retrouve au sein de la Confédération Nationale des travailleurs (CTM) et le secteur populaire qui fait partie de la Confédération Nationale des Ouvriers et des Patrons. On peut observer un certain déclin de ces structures corporatives à partir des années 90.

TABLEAU 6.1

**Les plus importants groupements industriels et commerciaux locaux**

Association des Industriels de la Province de Guanajuato.  
 Association des Chimistes et Techniciens du cuir (Tanneurs) de León, A.C  
 Association Nationale des Tanneurs, A.C.  
 Association Nationale des Producteurs de Vêtements et Articles en Cuir, A.C.  
 Association Nationale des Fournisseurs de l'Industrie des Chaussures (ANPIC)  
 La Chambre de Commerce et de Services de León (CONACO)  
 La Chambre de la Tannerie de l'état de Guanajuato (CICUR)  
 La Chambre Nationale des Industries de la Transformation (CONACINTRA) de León  
 Le Conseil National des Exportateurs (CONACEX) de Guanajuato, A.C.  
 La Chambre de Développement du Commerce Extérieur de la Province de Guanajuato (COFOCE)]

Par contre, les ouvriers -quoiqu'ils représentent un groupement social assez considérable- ont une très faible influence sur le système politique léonnais. Seulement 5% d'entre eux sont représentés à travers un quelconque groupement syndical. En ce qui a trait au mouvement syndical indépendant, seulement le Front Authentique du Travail (FAT) a réussi, depuis sa fondation dans les années soixante, à se frayer un chemin et lutter pour les droits du travail des salariés sur un podium distinct de l'officiel. Cependant, son influence est très limitée, et au milieu des années soixante, il comptait seulement trois syndicats provenant du secteur industriel, pour un maigre effectif de 2mil750 affiliés.<sup>364</sup>

Un autre acteur important est sans aucun doute l'Église Catholique, que de par sa participation dans plusieurs évènements politiques comme le mouvement des "*cristeros*" et le "*sinarquismo*"<sup>365</sup> - en plus du rôle joué dans la formation d'une conscience civique à travers multiples organisations confessionnelles - a contribué de manière importante dans la formation sociale de la région. Outre cette influence, on retrouve également ses initiatives économiques. Sans aucun doute, cette influence est le produit d'une

<sup>364</sup> Valencia G., La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991), In: *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, / ed. par A. ZICCARDI, México: UNAM-IISM, 1995 .

<sup>365</sup>En 1937, León fut le bastion de l'Union Nationale Sinarquiste, mouvement chrétien qui accorda une grande importance à l'action civique des citoyens (participation citoyenne) et accepta comme licite la résistance des citoyens aux actions "tyranniques" du gouvernement. En très grand nombre, on retrouve au sein de cette organisation les dissidents et non conformes aux accords de 1929 qui mit fin au conflit des "cristeros" (voir chapitre 3). De l'autre côté, il convient de souligner que le "sinarquismo" coordina des actions communautaires pour réaliser quelques petits travaux publics, ce qui leur donna une très large acceptation dans la région, en même temps qu'il contribua au développement de la culture de participation

combinaison réussie entre religiosité et initiatives économiques qui symbolise même la société léonaise.

Quelques données pouvant illustrer l'importance de l'Église catholique dans la région est le pourcentage assez élevé de la population catholique (98%), et le fait de compter avec l'indice d'attention pastorale (nombre de prêtres et religieux par diocèse) le plus élevé du pays. Ce pouvoir exercé par l'église catholique sur la conscience des habitants lui concède une énorme capacité de convocation qui dépasse très largement toutes les autres couches sociales de la région<sup>367</sup>.

"En plus de la réunion de multiples organisations confessionnelles de caractère traditionnel, la diocèse de León organise chaque année "le Rosaire vivant" (*el Rosario viviente*), qui a mobilisé à 40,000 léonnais en 1990. Le diocèse de León reconnaît à 29 mouvements religieux formés par des laïcs, quoiqu'elle exclut aux communautés ecclésiales de base, lesquelles aussi ont une certaine présence dans la communauté".<sup>366</sup>

Dans le tissu social léonais, il existe certains groupes très influents qui ont, d'une certaine façon, quasiment défini la voie empruntée par leur communauté au cours de ces dernières années. C'est le cas des chambres par exemple - en partie la chambre des cordonniers<sup>368</sup> - au sein desquelles sont issus trois des quatre derniers présidents municipaux de la commune. Autre groupe important est celui des constructeurs (en particulier, la Chambre de la Construction CEIL), lesquels ont eu une très grande influence sur la planification urbaine de la ville (le président municipal de la période 1997-2000 est issu de ce groupe).

Pour finir, au Mexique il est très fréquent de parler de clans (*camarillas*), lesquels servent d'ascenseurs politiques à leurs membres. Dans le cas de la ville de León, il est particulièrement étonnant de remarquer que tous les maires qui proviennent du PAN sont des diplômés de l'Institut Technologique d'Etudes Supérieures de Monterrey (ITESM),

---

communautaire.

<sup>366</sup> Valencia G., *op. cit.*

<sup>367</sup> L'Evêque de la diocèse de León en particulier, et tous les ministres des églises en général participent indirectement à la vie politique de la ville par le biais de diverses associations ecclésiastiques. Leur position politique a toujours été clairement favorable au PAN, et leurs opinions publiques sur les actions du gouvernement municipal, à chaque fois que cela se produit, le sont presque toujours également.

<sup>368</sup> Ses membres déterminent plusieurs décisions du Conseil Coordinateur des Entreprises au niveau local.

en plus de leurs liens de classe (ils ont tous une forte présence dans le monde des affaires locales). Cela fait penser à l'avènement d'un groupe d'entrepreneurs ayant le même credo social, économique et politique. Ils ont décidé d'abandonner leurs activités privées pour participer à la politique, d'abord au niveau local, ensuite régional), pour enfin atteindre le pouvoir fédéral dans un moyen terme.<sup>369</sup>

### 6.1.5 Le contexte politique

En termes généraux, la culture politique et sociale des habitants léonnais est faite de sentiments comme l'esprit nettement capitaliste du marché libre, la défense de l'identité locale- en maintes reprises conçue comme une lutte contre le centralisme mexicain- et un sentiment d'appartenance religieux assez fort<sup>370</sup>.

Une grande partie du mécontentement affiché contre le centre (lire les autorités fédérales) et les gouvernements du parti officiel a été capitalisée par le Parti Action Nationale (PAN), qui gouverne la mairie de León de 1989 à la date. L'arrivée du PAN au pouvoir municipal mit fin à une vieille et longue tradition de gouvernement PRIiste, qui n'avait perdu aucune élection dans la commune depuis sa fondation vers 1929. Le triomphe de 1989 par contre était un signe prémonitoire d'une série de victoires qui devrait aboutir à la désignation du premier gouverneur de l'opposition de la province de Guanajuato, l'ancien maire de Leon: Carlos Medina Plascencia (voir tableaux 6.2, 6.3 et 6.4).

Période	
1977-1979	Roberto Plascencia Saldaña (PRI)
1980-1982	Harold Gabriel Appelt (PRI)
1983-1985	Rodolfo Padilla Padilla (PRI)
1985	Antonio Torres Gómez (Président Substitut PRI)
1986-1987	Hernández Ornelas (PRI)
1988	Arturo Villegas (Président Substitut PRI)
1989-1991	Carlos Medina Plascencia (PAN)
1992-1994	Eliseo Martínez Pérez (PAN)
1995-1997	Luis Quiroz Echegaray (PAN)
1998-2000	Jorge Carlos Obregón Serrano (PAN)

Source: feuille électronique de León Guanajuato. [http://www.ugto.mx/info\\_turi\\_gto/leon/leon4.htm](http://www.ugto.mx/info_turi_gto/leon/leon4.htm)

<sup>369</sup> Carlos Medina Plascencia fut gouverneur de Guanajuato de 1991 à 1995, après il a été député fédéral et leader du PAN au congrès, actuellement il est au Sénat. Vicente Fox, a été gouverneur de Guanajuato de 1996 à 1999 et depuis décembre 2000 président du pays.

<sup>370</sup> Valencia G., *op. cit.*

**TABLEAU 6.3**  
**Extraction politique des gouverneurs de l'état de Guanajuato**

Période	
1949-1955	José Aguilar Maya (PRI)
1955-1961	J.Jesús Rodríguez Gaona (PRI)
1961-1967	Juan José Torres Landa (PRI)
1967-1973	Manuel M. Moreno (PRI)
1973-1979	Luis H. Ducoing Gamba (PRI)
1979-1984	Enrique Velasco Ibarra (PRI)
1984-1985	Agustín Tellez Cruces (PRI)
1985-1991	Rafael Corrales Ayala (PRI)
1991-1995	Carlos Medina Plascencia (PAN)
1995-1999	Vicente Fox (PAN)

Source: Crespo, J.A. Votar en México, Ed. MAPorra, 1996.

**TABLEAU 6.4**  
**Résultats des élections de la commune de León par parti politique, 1979-1997**  
**(POURCENTAGE)**

Période	PRI	PAN	Abstention
1979-1981	54.1	37.5	75
1982-1984	57.2	34.2	69
1985-1987	52.6	37.2	76
1988-1990	36.6	60.5	70
1991-1993	36.4	61.1	50
1994-1996	46.6	50.9	39*
1997-1999	32.3	58.9	29

Sources: de 1979 à 1985 (Valencia, *op. cit.* 1995). De 1988 à 1997, Instituto electoral del estado de Guanajuato. *Documento electoral de Guanajuato*, 1998.

Un courant d'opinion local identifie au PAN comme:

"un parti d'abord opposé à l'anticléricalisme constitutionnel, et ensuite, plus récemment, à l'interventionnisme de l'Etat dans l'économie. Mais aussi, le PAN attire l'attention de par ces prises de position dans les événements historiques qui se sont produits dans la région, et qui ont laissé leurs empreintes dans la mémoire collective".<sup>371</sup>

<sup>371</sup> Ortiz M., *¿Quién gobierna León?*, Dos ensayos sobre política en Guanajuato (serie realidad), México: UIA plantel León, 1991.

L'alternance au pouvoir à León ne s'est pas produite sans incidents. Parmi les antécédents les plus notoires, il convient de souligner les conflits post-électorales des années 1946 et 1976, preuves de la voie à travers laquelle le PAN a dû transiter pour accéder au pouvoir<sup>372</sup>. Cependant, à l'heure actuelle, le principal défi du PAN reste d'ordre interne. Il y a une tendance à la résurgence de conflits intestinaux au cours de ces dernières années ; ce qui commença cette fois-ci avec la désignation des candidats aux postes d'élections populaires.

"Il y a des différences internes au sein du PAN, et ceci parce que les élections internes pour désigner le dernier candidat (Jorge Carlos Obregón) se sont produites de façon douteuse. Ce fut un processus violent et mal administré. C'est pour cela que deux ex-Maires ont dû intégrer la nouvelle administration en tant que conseillers municipaux (Eliseo Martínez et Facundo Castro), pour légitimer le Maire actuel, face aux inconformités générées par les irrégularités qui ont marqué sa désignation" (*Gabriel Hernández, ancien cadre de l'administration municipale et dirigeant du PAN local, interview, 1998*).

Ainsi, le PAN à León semble faire face à un paradoxe: Comment maintenir sa vocation de parti citoyen? dans lequel quiconque ayant un prestige et un passé de travail social communautaire peut-être considéré comme un candidat potentiel du parti; et du même coup, Comment apaiser la soif des anciens membres du parti ? qui se considèrent héritiers naturels des postes d'élections populaires, et ne souhaitent pas se voir déplacer par les nouveaux-venus. Il existe donc une tension évidente entre rester ouvert aux candidatures citoyennes et privilégier les anciens membres du parti.

---

<sup>372</sup> En 1946, des sympathisants de la coalition formée par l'Union Civique de León (UCL), l'Union Nationale "Sinarquista" (UNS) et le PAN ont boudé le triomphe du candidat du parti officiel. Ces protestations se sont soldées par l'assassinat d'un grand nombre de manifestants, la suspension des pouvoirs dans l'état et l'installation de conseils d'administration civile dans toutes les communes dudit état. En 1976 à nouveau, le PAN bouda les résultats des élections qui refusèrent le triomphe de son candidat. Cette fois-ci, le résultat ne fut pas aussi sanglant, sinon qu'on instaura un Conseil d'Administration Civile intégré par des membres du PRI et du PAN (Cf. Valencia G., *op. cit.*).

## 6.2 Evolution des périodes de gouvernement

### 6.2.1 Carlos Medina Plascencia (1989-1991<sup>373</sup>): la rupture

Carlos Medina est ingénieur chimiste, diplômé de l'Institut Technique d'Etudes Supérieures de Monterrey (ITESM), là où il a également effectué des études en Management (niveau Master). Après ces cycles d'études, il débuta dans le secteur industriel comme directeur général de "Suelas Medina Torres", groupe de grande notoriété dans la région, en vertu de sa longue tradition d'exportation. Il fut conseiller de la COPARMEX, de ITESM et de plusieurs autres institutions financières et de crédit de la région, ainsi que Président de l'Association Nationale des Fournisseurs de Semelles, et du Patronat de l'Institut "Cumbres", école privée à caractère religieux.

Après son intégration au PAN en 1985, il coordina la campagne financière du parti en 1988 et occupa le poste de Conseiller de la mairie entre 1986 et 1988. Comme on peut bien le noter, s'il avait un long trajectoire professionnel dans le domaine des affaires, il avait par contre jusque là, une assez faible participation dans la politique lorsqu'il fut élu Maire de la ville en 1989. La définition de la "mission municipale" laisse entrevoir la conception de politique et de pouvoir de l'administration Medina:

"Travailler pour l'avènement d'une plus large justice, paix et bien-être social, en faisant accroître constamment le niveau de vie de notre commune à travers l'approvisionnement continu et croissant d'une série de travaux et services de qualité, basés sur le respect de la dignité humaine, et une administration honnête, efficiente et participative, ainsi que promouvoir les valeurs et attitudes propres au renforcement de la culture de Leon". (*Medina Plascencia, C., Document Interne de la Mairie de León, 1989*)

Cette mission municipale contemplait en premier lieu un diagnostic des maux que d'après eux, étaient les plus sévères qui affectaient la mairie à cette époque là : inefficacité et manque d'honnêteté, ainsi que les actions à entreprendre par l'administration pour mener à bon terme les transformations souhaitées par la commune: "production de travaux et services de qualité, basés sur le respect à la dignité humaine". Le seul fait de créer une mission municipale représenta alors toute une nouveauté dans l'univers des gouvernements locaux mexicains, puisqu'il s'agissait d'une première

<sup>373</sup> Carlos Medina n'a pas pu exercer tout son mandat puisqu'il a été désigné gouverneur intérim de

expérience d'administration publique municipale, où l'on trouvait des éléments de l'administration privée telle que la planification stratégique par exemple. On voulait imprégner un sens propre à la terminologie "public", où la recherche de résultats et la satisfaction du citoyen constituaient les éléments essentiels du projet et du discours.

Comme dans toute période d'alternance de pouvoir, plusieurs groupes sentaient leurs intérêts menacés, et réagissaient aveuglement contre le nouveau gouvernement installé. Tel fut le cas de certains secteurs de la population qui font partie de la base corporative du PRI: des marchands ambulants, chauffeurs de taxi, commissaires des communautés agricoles, recollecteurs d'immondices, etc., constituèrent le premier front de mécontents qui s'opposa à l'administration de Medina Plascencia. Un deuxième groupe de mécontents se trouvaient au sein même de la mairie, et étaient représentés par les cinq conseillers PRIistes. Quoiqu'ils étaient en minorité (on comptait 2 administrateurs et 7 conseillers PANistes à la mairie), ils cherchaient à tout prix à boycotter presque toutes les initiatives du gouvernement. La presse locale également s'érigea en critique démesuré de la nouvelle administration. Presque immédiatement après la prise de possession, un grand nombre de ce secteur exigea l'accomplissement des promesses électorales, ainsi qu'une amélioration substantielle du standard de vie des habitants de la région. Cependant, les conflits les plus tendus devaient être vécus dans les relations entre les titulaires du gouvernement municipal et ceux du gouvernement de la province, alors dirigé par un PRIiste. Carlos Medina a dénoncé en maintes reprises le traitement injuste dispensé à son gouvernement par les autorités régionales. Les motifs ont presque toujours été financiers: retards dans la remise des contributions à la commune, et retard dans l'exécution des travaux publics pour le même motif antérieurement signalé. Cette situation obligea à l'administration locale à fortifier ses finances au moyen de la perception directe des impôts immobiliers, attribution qui était jusqu'à alors déléguée à l'administration régionale. Ce fut sous cet atmosphère combien hostile que commença le projet de gouvernement de Medina Plascencia.

*Le modèle de gestion : le développement organisationnel comme instrument du gouvernement.*

Malgré le contexte local compliqué, et jusqu'à une certaine mesure adverse à toute initiative de changement, l'administration de Carlos Medina s'est caractérisée par le divorce d'avec les principaux schémas traditionnels qui ont marqué les gestions gouvernementales précédentes.

"Ce fut au cours de cette période 1989-1991 que les vieilles pratiques de gouverner commencèrent à tomber en disgrâce et commença la gestation de nouvelles pratiques politiques et modèles administratifs basés sur la philosophie et les thèses de "l'humanisme politique". Une tâche assez difficile qui consiste à nettoyer la maison, dégraisser les moisissures, rompre les inerties, affecter les intérêts illégaux, répondre aux attentes de la population -dans certains cas, on croyait exiger des miracles- et indiquer une voie nouvelle." (Ramón Muñoz Gutiérrez, en plusieurs occasions, consultant du gouvernement, interview, 1998)

Au cours de cette période, on introduit pour la première fois des éléments et outils de gestion propres au secteur privé dans l'administration léonaise. L'aspect innovateur municipal s'est basé principalement sur un modèle de *développement organisationnel*, et avec cet outil, la promotion de la participation communautaire comme matière première principale de n'importe quelle action du gouvernement. Dans la perspective du développement organisationnel, et avec l'utilisation des systèmes de participation communautaire, l'administration Medina implanta un style de gestion qui représente un ordre nouveau de gestion locale dans la tradition de la gestion locale nationale. Sous les lignes directrices de ce modèle, on chercha à résoudre les problèmes et satisfaire les demandes de la population à travers une mission définie de service, et un objectif explicite qui cherche à augmenter l'efficacité des programmes et services municipaux. Ainsi, la commune a été perçue comme une «organisation-entreprise».

Le développement organisationnel, étant une technique utilisée pour produire du changement organisationnel, sa mise en application dans une sphère publique avait des complications de type adaptatif inhérentes à la technique en soi, que de s'occuper de l'amélioration des structures administratives d'une organisation, doit maintenant non seulement résoudre les problèmes internes de la dite organisation, mais aussi prendre en considération le contexte politique combien hasardeux et complexe de la commune. La

solution face à ce dilemme fut l'organisation d'un système de "capture de l'opinion publique", et la conversion de la participation des citoyens en pivot de toute mission orientée à satisfaire les besoins de la société de Leon, désormais perçue comme "public et client".

Sur ce point, la *Direction de l'intégration citoyenne* a joué un rôle protagoniste. Sous les auspices de ce modèle, différents comités civiques et associations citoyennes ont vu le jour, de même que plusieurs contacts ont été initiés entre des groupes organisés de la société civile et des ONG's.

"notre objectif était de canaliser les inquiétudes des citoyens, manifestées à cause du changement de gouvernement. Les attentes étaient d'ordres divers, les réclamations nombreuses, et nous devrions réveiller la population, l'organiser, l'activer...(..). Pour ce faire, nous avons créé les Comités de Participation Civique." (*Gabriel Hernández, en ce temps responsable de la Direction d'intégration civique, interview, 1996*)

D'une façon générale, cette nouvelle expérience a eu un solde positif, permettant la réforme d'un grand nombre de formalités administratives internes, ainsi que d'autres relatives à la prestation de services au public. Egalement, les sources de financement internes étaient devenues de plus en plus robustes, comme résultat de la perception directe des impôts immobiliers par la commune, ainsi que le programme d'actualisation du cadastre qui a permis à la commune de se faire de ressources complémentaires. La récupération du droit de perception des impôts sur les biens immeubles permit à la commune de modifier sa situation de dépendance financière face aux ressources fédérales et régionales. Cette situation facilita indubitablement une certaine autonomie du gouvernement municipal pour pouvoir propulser sa propre politique de développement.

Il convient de souligner que l'une des caractéristiques de ce modèle de gestion municipale a été une forte intégration de l'équipe de travail de l'administration municipale. Le leadership imposé par le Maire d'alors lui a permis de réaliser les changements sans trop de disputes internes, pouvant ainsi se concentrer aux défis externes, d'ordre politique, auxquels il devrait faire face.

"..nous avons constitué une équipe assez solide (compacte), les relations avec Carlos Medina étaient très directes, on pouvait émettre des critiques, il s'agissait d'un travail tout à fait créatif, nous nous sentions avec une grande responsabilité et nous étions contents de l'appuyer... je n'ai pas pu retrouver ce "mystique" de travail nulle part ailleurs..."(*Aracely Cabrera, alors fonctionnaire de la Direction d'intégration civique, interview, 1997*)

### 6.2.2 Eliseo Martínez Pérez (1991-1994): la reconstruction

Eliseo Martínez Pérez est de formation Ingénieur Electro-Mécanicien de l'ITESM. Il fit également son Master en Administration d'entreprises et obtint un diplôme en commerce international dans cette même institution. Il a un long et considérable parcours dans le monde des chambres industrielles de sa région, ayant joué le rôle de président et conseiller de la Chambre de l'industrie des chaussures, membre actif du Conseil de coordination des affaires et conseiller du collège national d'éducation technique professionnelle, établissement de León. Avant d'être élu Maire de la commune, il occupa les fonctions publiques de Conseiller de la mairie (1983-1985), et président du Conseil d'action sportive pendant la gestion de Carlos Medina (1989-1991). Les motifs pour lesquels Eliseo Martínez voulut intégrer la fonction publique -selon ses propres mots- sont les suivants:

"... une vocation de service, un compromis avec les citoyens et une conviction que l'administration publique doit servir à la société. Ceci dit, son rôle ultime est de satisfaire à tous les citoyens, indépendamment de leur position idéologique ou appartenance de parti... Pourquoi je souhaite atteindre le pouvoir? Je le veux pour servir à ma communauté, ou je le veux pour en tirer des profits personnels et de groupe? La première situation nous permet de saisir la vocation de service de la politique en faveur des autres et surtout des plus nécessiteux; la deuxième nous conduit à une déformation de la politique, utilisée comme moyen de satisfaire des intérêts contraires au bien commun." (*Eliseo Martínez, interview, 1994*).

Ce disant, Eliseo Martínez insista tout le long de son gouvernement sur un discours orienté à promouvoir une fonction de coordinateur des efforts publics et privés, orientés vers l'obtention des objectifs visés par la communauté.

"Le gouvernement doit être un intermédiaire entre les ressources publiques et privées, avec pour but la réalisation des objectifs communautaires. Ce qui veut dire que le gouvernement a un rôle de catalyseur; il doit diriger au lieu de ramer. Il doit prendre des décisions gouvernementales en mettant sur pied un plus grand nombre d'institutions sociales et économiques. Il s'agit de mettre León en action." (*Eliseo Martínez, interview, 1994*).

S'il n'a pas été non plus exempt de problèmes, le contexte dans lequel gouverna Eliseo Martínez a été moins hostile que celui de son prédécesseur. Quoiqu'il fut la cible de constantes critiques de la part de plusieurs groupes (PRIistes et quelques secteurs de la presse) à cause de son pragmatisme outrancier et le caractère « efficientiste » (technocrate) de son administration, en aucun cas ces critiques arrivèrent à ébranler la stabilité de son gouvernement. Selon le Maire lui-même, plutôt que de se chercher dans le contexte, les principaux défis auxquels son administration devrait faire face se trouvaient au sein même de l'appareil administratif municipal. Ainsi -selon lui- rompre avec les vieilles habitudes du passé, les institutions informelles qui abritaient les inefficacités, les mauvaises pratiques et la corruption représentaient les obstacles majeurs de sa gestion.

Quant à ses relations avec le gouvernement régional, la dynamique fut favorable et stable au début, même si on ne peut pas nier l'existence de quelques tensions. Les relations entre Eliseo Martínez et le gouverneur d'alors Carlos Medina Plascencia (son prédécesseur à la mairie) n'ont pas toujours été harmonieuses, quoiqu'ils sont issus du même parti politique. Et tout ceci, en dépit de que Medina Plascencia, lorsqu'il était Maire, avait mené une lutte ouverte contre ce qu'il appela "les injustices du gouvernement régional". Il faut noter que les différences étaient surtout d'ordre personnel, et qu'on ne peut en aucun cas parler d'hostilité ouverte entre les deux niveaux de gouvernement.

*Le modèle de gestion : la planification stratégique en tant que mécanisme d'action gouvernementale*

Au cours de la gestion de Eliseo Martínez, quoiqu'il y eut continuité dans la façon de gouverner, en maintenant intactes un grand nombre de réformes entamées dans l'optique du développement organisationnel, il y eut également un changement de ton. La nouvelle administration commença un processus dit : « critique constructif » de l'administration antérieure pour asseoir les bases d'une transition vers ce qu'elle appela une planification générale vers une autre stratégique. C'est ainsi que commença le modèle systémique et stratégique de l'administration municipale, lequel, dans la perspective du Maire, ne représentait pas une rupture avec ce qui a été commencé

antérieurement, sinon un perfectionnement du processus de changement initié par Medina Plascencia.

"Depuis l'administration de Medina, nous avons opté pour un modèle de changement soutenu, planifié, culturel et démocratique. Je compare le processus de changement à une spirale, et non un cercle. La première renferme l'idée de perfectibilité et un désir d'amélioration constante: les défis se répètent sans cesse. Le second renferme l'idée de conclusion, de produit fini, de "status" (qui arrive pour pérenniser)." (*Eliseo Martínez, interview, 1994*)

Maintenir, augmenter et améliorer les structures de communication et d'interaction entre les citoyens et les autorités municipales est l'une des priorités du gouvernement. Dans ce schémas administratif, la communication ne se limite pas à la simple demande de travaux ou services de la part de la communauté, mais aussi à la participation dans les prises de décision et l'exécution des politiques municipales. Aux yeux des administrateurs municipaux, la population se trouve au coeur de toute initiative, et qu'elle soit perçue comme utilisateur, client ou électeur, elle a droit à tout moment à éprouver la plus grande satisfaction.

L'action municipale dans la perspective de la planification stratégique était basée sur cinq grands principes :

- 1) Planification flexible, à long terme, ouverte et orientée à résoudre les problèmes les plus urgents de la communauté.
- 2) Recherche de la qualité totale dans l'approvisionnement des services publics à charge de la municipalité.
- 3) Consolidation d'équipes de travail motivés, qui se recyclent constamment et qui s'identifient avec les objectifs de l'organisation.
- 4) Présence d'une mission organisationnelle et mystique de travail, dont la vision -dans le cas de recherche d'un bon gouvernement- serait du consentement de tous les citoyens de la commune.
- 5) Utilisation généralisée des technologies administratives propres à cette philosophie de gestion: Communication et financement stratégique, marketing social, budgetisation équilibrée, systèmes d'information et d'administration de ressources humaines, entre autres (d'après le *Système de planification stratégique de la Mairie de León 1992*).

Il est évident qu'au cours de cette période, le changement s'est concentré dans l'affinage de nouveaux systèmes de gestion et procédures internes de travail, outre la consolidation d'une structure de participation civique considérable et sophistiquée. Au niveau local, on peut parler d'une période de stabilité politique et économique, que selon

les mêmes principes de "Ville-entreprise" commença à asseoir un modèle de gestion propre à la commune de León, pour ensuite se convertir en référence nationale pour des communes urbaines similaires. Quoique l'ambiance interne de travail a été marqué par l'harmonie et la coopération, la mystique ne fut pas héroïque et concentrée sur le leadership; il s'agissait plutôt, si l'on peut parler en ces termes, d'une philosophie dont la morale principale se résumait en : " mieux accomplir les différentes tâches".

### 6.2.3 Luis Quiroz (1995-1997): l'innovation dans une période de crise

Luis Mario Quiroz est de formation ingénieur mécanicien et administrateur de l'ITESM; il fit son Master en économie à la "Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro", au Brésil. Avant de commencer sa carrière politique, il fut vice-président et conseiller de la chambre des cordonniers de Guanajuato, puis Conseiller du Centre de Recherches et d'Assistance Technologique dudit état. En tant qu'homme d'affaires, on le retrouva directeur général et fondateur de l'entreprise de chaussure Quirelli, S.A. ("Empresa de calzado Quirelli, S.A."). Il a débuté dans l'administration publique pendant le triennat de Carlos Medina Plascencia, faisant partie du Comité d'action sportive communale. Au cours de la gestion de Eliseo Martínez, il joua le rôle de Conseiller municipal, jusqu'à sa désignation comme candidat officiel du PAN à la Mairie de León pour la période 1995-1997.

Comme tous ceux qui sont issus de la moule du secteur privé, et identiquement à ses prédécesseurs, Luis Quiroz décida de prendre part dans les fonctions publiques avec un discours qui visa la transformation d'un milieu qui, selon lui, n'offrait pas les conditions optimales à l'épanouissement des affaires.

"Nous avons dû abandonner le vaisseau des affaires pour assumer la tâche de changer ce qui doit-être changé dans la vie politique mexicaine. (...) Il arrive le moment où nous nous rendons compte que les crises étaient cycliques, et que les entreprises, après six ans d'apparente récupération étaient à nouveau frappées par des crises terribles qui les obligèrent pratiquement à recommencer de zéro. Cette incertitude fut, à mon avis, ce qui nous obligea -entrepreneurs- à participer directement dans la politique." (*Luis Mario Quiroz, interview, 1997*)

Pour atteindre ce changement substantiel dans le tissu social local, le projet Quiroz reposa sur trois piliers fondamentaux: un appareil bureaucratique professionnel, la

consolidation de la participation communautaire et l'autonomie de la commune face aux autres niveaux de gouvernement, en plus de fomenter et de faciliter des échanges avec d'autres expériences communales qui ont connu du succès à travers la participation active du Maire dans de nombreuses foires nationales et étrangères. Ce dernier point accoucha la philosophie du gouvernement Quiroz, laquelle a donné lieu de définir la mission du Maire comme un « acteur responsable de la promotion du développement » de sa communauté à travers la coordination des différents groupes sociaux présents sur le scénario communal.

"Les expériences se multiplient lorsqu'elles sont partagées. Ceci a été l'objectif majeur de notre administration; Nous avons besoin du partage comme philosophie de vie, puisqu'à travers la conjonction des efforts, les résultats se multiplient." (*Luis Mario Quiroz, interview, 1997*).

La crise économique nationale de 1995 affecta profondément les projets de gouvernement de l'administration qui s'apprêtait à entrer en fonction. Face à ce scénario de pénurie économique, les problèmes politiques d'alors avaient l'air banal, et obligea l'administration à reformuler une nouvelle stratégie de gouvernement. La préoccupation majeure n'était pas de se défendre des attaques domestiques, ni lutter contre les vices internes qui affectaient la bonne marche de l'administration. La commune s'est projeté vers l'extérieur, non seulement de la région, mais aussi du pays, à la recherche d'expériences internationales réussies, pouvant lui permettre de faire face aux multiples difficultés imposées par la crise économique.

#### *Le modèle de gestion : la commune comme moteur de développement*

L'administration de Luis Mario Quiroz (1995-1997) commença sa gestion alors que sévissait l'une des crises économiques les plus aiguës de l'histoire nationale. Cette situation a énormément conditionné l'orientation et les priorités du gouvernement, l'obligeant à laisser de côté son propre projet initial, tourné vers la consolidation et la potentialisation de l'administration précédente: davantage de travaux publics, promotion de l'emploi, transformer le transport en commun, entre autres projets; pour s'ajuster aux demandes du moment: chômage, pauvreté et retard social.

"La crise frappa à la porte, et nous avons dû changer de stratégie en toute vitesse. Au lieu de privilégier le développement soutenu, nous avons concédé la priorité au développement humain élémentaire." (*Luis Mario Quiroz, interview, 1997*)

Le résultat de ce virement fut l'affermissement des liens entre la société et le gouvernement, ce qui est vu -dans la perspective du Maire- comme le changement de paradigme de l'injustice sociale à celui de justice sociale. Dans le premier modèle, d'après lui, on retrouve une « société dépendante, une société solidaire-disperse et un gouvernement paternaliste », modèle -selon le Maire Quiroz- responsable de l'inégalité et l'injustice sociales qui allaient tambour battant dans la région. Par contre, dans le nouveau modèle : « on devrait retrouver une société solidaire-orientée, une société capable de s'auto-administrer et un gouvernement subsidiaire et réceptif ». La prétention de ce modèle est que les couches sociales qui " ...ont la possibilité de se solidariser en termes de temps et d'argent" le fassent de manière coordonnée et organisée; et que les groupes les plus pauvres agissent de façon conjointe et coordonnée avec le secteur privé et le gouvernement, à la recherche de solutions à leurs problèmes, au lieu d'attendre passivement les initiatives gouvernementales. Il insista dans son discours que le gouvernement devrait considérer les deux parties comme pourvoyeuses du processus d'amélioration sociale; le gouvernement doit être "...réceptif, solidaire et subsidiaire".

"De cette façon, la fonction du Maire ne se limite pas exclusivement à un simple exercice des attributions constitutionnelles, mais aussi, à exercer un impact réel dans la structure sociale ; un changement radical, et non superficiel". (*Luis Quiroz, interview, 1997*)

Comme produit de cette conception de gouverner, il propulsa l'administration stratégique sous la modalité de projets. La façon de conduire son administration s'inscrivait -dans une certaine mesure- dans la même lignée que ses deux prédécesseurs les plus récents, puisqu'il avait privilégié lui aussi la vision stratégique et la satisfaction des citoyens. La seule différence est que les projets émanés de son administration étaient destinés à résoudre des problèmes qui -dans un sens stricte- échappaient au contrôle traditionnel des compétences municipales.

«L'administration par projets consiste à organiser des actions stratégiques compatibles avec la mission, pour résoudre les problèmes qui se présentent dans notre communauté et profiter des expériences qu'ils nous laissent, même s'ils ne sont pas de la responsabilité directe de la commune, mais que dans ces conditions, personne d'autre que nous pouvait affronter» (Luis Quiroz, interview, 1997).

Partant de la prémisse que la ville est le moteur de son propre développement, et en endossant la crise "...comme une opportunité et non comme une restriction", l'administration Quiroz fut à l'origine d'un grand nombre de projets nouveaux orientés à résoudre les problèmes majeurs générés par la crise. Parmi les programmes les plus innovateurs de cette administration, il convient de citer: *Mercredi citoyen*, programme d'attention à la communauté dont les effets ont dépassé les limites de la communauté léonaise (on a recensé actuellement, à l'échelle nationale, 35 villes qui appliquent ce programme de participation sociale); *Aides-toi en aidant* et *A León nous nous donnons la main*, projets ayant pour objectifs essentiels de réduire les terribles effets du chômage et de la pauvreté, exacerbés par la crise économique.<sup>374</sup>

S'il faut présenter un bref résumé des actions innovatrices des trois administrations mentionnées, on peut dire que la gestion de Medina Plascencia a donné le signal du départ. Au cours de son administration, il a mis sur pied d'importantes structures chargées d'éliminer les anciennes pratiques, quoiqu'en même temps, son gouvernement a connu une certaine instabilité, conséquence de son "audace". L'administration de Eliseo Martínez, ayant repris un grand nombre d'actions qui ont vu le jour sous l'administration antérieure, a ratifié les changements les plus importants de la gestion municipale, comme par exemple la consolidation de la participation communautaire dans l'exercice de la gestion gouvernementale. Avec Luis Quiroz, l'aspect innovateur a pris un élan majeur et il dota la participation sociale d'un caractère plus dynamique. De cette façon, malgré l'existence de nettes différences dans les trois administrations, il est possible de parler de *continuité*, par le biais d'actions successives qui visaient le perfectionnement des processus de réforme organisationnelle, et le style d'administration privée entamé par Medina Plascencia, qui prétendait dans une phase ultime, aller plus loin de la satisfaction

---

<sup>374</sup> Ces programmes ainsi que d'autres seront traités plus en détail dans la section de politique de participation citoyenne.

du "client-citoyen". On s'est évertué à promouvoir des projets de développement économique local.

### 6.3 Evolution de la Gestion Municipale 1989-1999

#### 6.3.1 Evolution de la structure des finances publiques locales

Le relatif état de développement économique de la commune s'est vu renforcer par la bonne condition de ses finances publiques: du côté des entrées, il est particulièrement important de remarquer que de 1989 à 1995, les recettes propres<sup>375</sup> de la commune ont représenté en moyenne 58% du total de ses revenus<sup>376</sup>. Ceci est une preuve de la grande capacité de recouvrement fiscal de l'administration municipale, surtout si l'on prend en compte qu'en moyenne, 29% de ces revenus proviennent des impôts perçus sur les biens immobiliers et les transferts de titres de propriété (graphique 6.1 ou tableau 6.1 en annexe). Cette autonomie consolidée est due en partie à la récupération, de la part de la mairie, du droit de perception des impôts immobiliers (comme souligné antérieurement), et aussi à une permutation des attributions qui lui permettait de disposer des ressources nécessaires, au moment opportun. Tout ceci constitue de nouveaux réseaux qui viennent contribuer positivement dans la lutte menée pour la consolidation de l'indépendance financière de la ville. D'un autre côté, il est particulièrement intéressant d'observer que tant les revenus propres comme les participations obéissaient à une tendance croissante jusqu'à 1994. Cependant, en 1995 les deux ont fléchi de manière considérable, comme conséquence de la sévère crise économique vécue au cours de cette même année.

Du côté des dépenses, quoiqu'en grande partie, celles-ci étaient d'ordre administratif (en moyenne, pour la période définie, ces dépenses absorbèrent 60%<sup>377</sup> du total des revenus), les investissements ont eu également un poids considérable sur le plateau, puisqu'ils ont représenté 26% des dépenses municipales<sup>378</sup> (graphique 6.2).

<sup>375</sup> Comme on l'a vu dans le chapitre 4, par revenus propres, nous sous-entendons les ressources que la commune peut percevoir ou directement acquérir. Dans ce cas, les revenus directs se réfèrent aux impôts, les droits perçus, les produits et les profits.

<sup>376</sup> De 1991 à 1995, le total des revenus propres de la mairie, à l'échelle nationale, fut en moyenne de 39%

<sup>377</sup> De 1991 à 1995, les dépenses administratives à l'échelle nationale furent de l'ordre de 57% en moyenne.

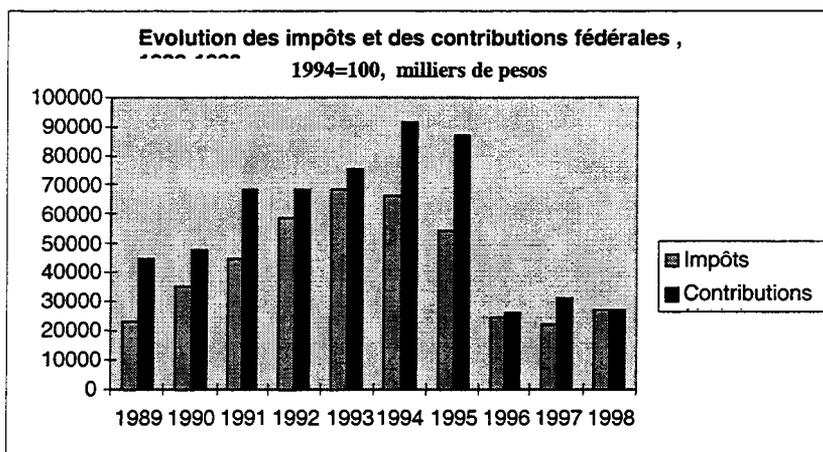
<sup>378</sup> De 1991 à 1995, du total des dépenses, le montant moyen destiné au développement des infrastructures

Une analyse plus détaillée des finances publiques de Leon nous montre que les résultats de *l'indice d'autosuffisance ou capacité financière* de la commune laissaient entrevoir une très faible dépendance par rapport aux contributions fédérales. En moyenne, les recettes de la commune pouvaient subvenir à 97% de ses dépenses courantes (de nature administrative). Personne peut nier qu'il s'agit d'un pourcentage assez faible, surtout si on le compare avec le niveau de dépendance qui caractérise la majeure partie des communes du pays. En moyenne, seulement 41 % des ressources utilisées par la commune étaient de provenance fédérale. A partir de cette analyse il est clair que l'évolution des finances publiques à Leon a été positive, moins de dépendance et un niveau de performance hors du panorama national.

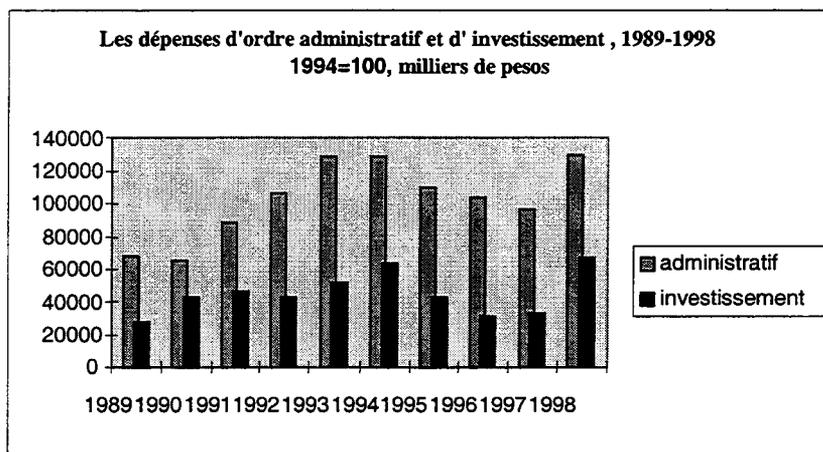
---

(à promouvoir les travaux publics) a été de 24% pour l'ensemble des communes.

GRAPHIQUE 6.1

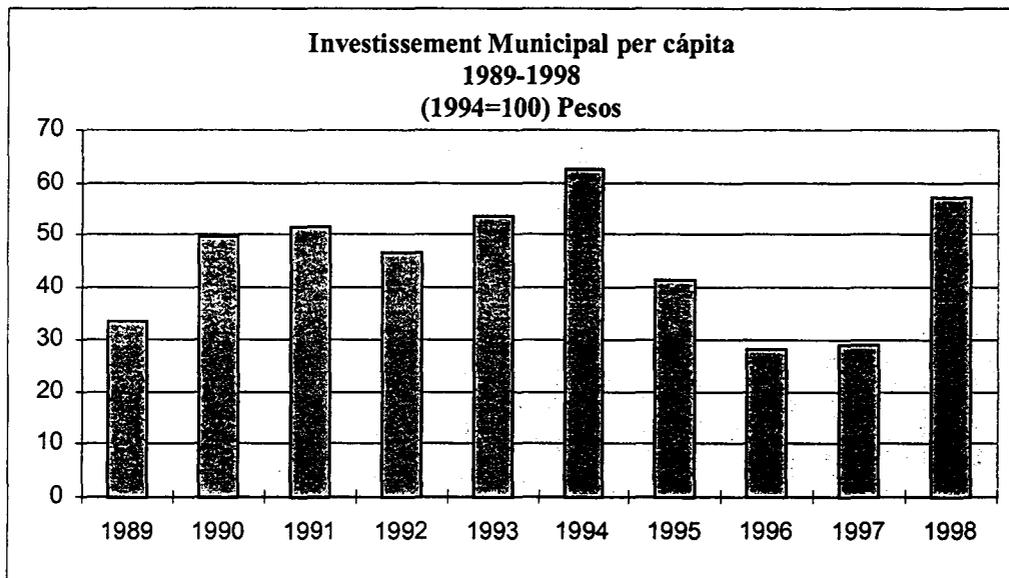


GRAPHIQUE 6.2



Source: Source: Elaboration personnelle a partir de données d'INEGI

GRAPHIQUE 6.3



Source: Élaboration personnelle a partir de données d'INEGI

### 6.3.2 Evolution de la structure administrative

De l'analyse de la structure organisationnelle implantée par le gouvernement de Luis Medina Plascencia (1989 - 1992), il convient de souligner l'important rôle joué par la *Direction du développement organisationnel*. Cette direction a pris en charge la responsabilité de rendre fonctionnelle les différentes structures existantes ainsi que de coordonner le planning général de chaque agence gouvernementale, de telle sorte qu'il y ait une certaine cohérence entre les différentes actions entreprises et les principaux objectifs et valeurs prônées par l'organisation municipale. Au cours de sa période de fonctionnement, une grande partie des processus administratifs internes de la mairie ont été retouchés, ainsi que d'autres relatifs à la prestation des services publics.

Au cours de cette période, la ville s'est réorganisée en dix directions générales et huit organismes décentralisés. Un autre changement important par rapport aux administrations antérieures est le fait que l'organisme de contrôle financier a été passé de la tutelle du Maire à celle de la mairie, ce qui a augmenté énormément l'autonomie de cet important organisme de fiscalisation. Dans cette même perspective, d'autres directions qui ont fait montre d'une énorme capacité d'innovation au cours de la période de Medina Plascencia sont celles de *l'intégration citoyenne* et de la *trésorerie*

*municipale* laquelle s'occupa d'encourager tout le système de participation citoyenne à travers l'organisation de comités civiques, ainsi que d'établir un mécanisme systématique de communication avec les différents groupes organisés de la ville. De l'autre côté, le rôle de la trésorerie municipale fut d'une extrême importance, étant donné le degré d'autonomie atteint par les finances municipales de la ville au cours de cette période.

Au cours du période suivant (1993-1995), la structure municipale a connu une importante transformation, qui s'est traduite principalement à travers trois axes majeurs: la création de nouvelles fonctions de conseils, l'augmentation du réseau de clients desservis par la mairie et la recherche de solutions à certains problèmes sociaux essentiels de la communauté. Au cours de cette période de gouvernement, l'administration centrale de la mairie s'est réorganisée en douze directions générales. Les changements les plus importants par rapport à la précédente administration concernent l'augmentation du nombre des organismes de conseils qui se sont dupliqués (deux avant, quatre maintenant), et l'apparition de nouvelles fonctions dans la mission municipale, telles par exemple, la promotion du développement économique, de l'habitat et de l'aménagement du territoire. Dans cette nouvelle configuration de la structure organisationnelle, il convient de souligner les fonctions de la *Direction de planification et du développement*, qui se responsabilise d'amorcer la méthode de planification stratégique antérieurement décrit. Un autre organisme qui a également vu le jour au cours de cette période, et qui serait, à la longue, d'une extrême importance dans le processus de planification urbaine fut l'IMPLAN (Institut Municipal de Planification). Finalement, au sein de la même équipe de conseillers, on introduisit la *Secrétairerie de la communication sociale*.

L'évolution de la structure administrative de León au cours de ces trois périodes de gouvernement montre clairement le passage d'une organisation municipale conventionnelle - principalement orientée vers la prestation des services publics traditionnels (adduction d'eau potable, éclairage public, sécurité, circulation routière) - vers une nouvelle structure beaucoup plus complexe par secteurs de politique publique, qui se traduit par un intérêt de dépasser les simples activités de prestataire de services publics à celui de promoteur du développement économique, social, et

urbain. Du point de vue structurel, l'augmentation de la gamme de sujets traités par le gouvernement implique la création de nouvelles structures spécialisées de support. Du coup, sa mise en oeuvre n'a pas signifié une augmentation - dans la même proportion - du nombre de personnel de la mairie. Dans ce cas, la croissance fonctionnelle n'a pas été synonyme de croissance numérique des employés, illustration de l'application des méthodes de gestion privée utilisées par la commune et la valeur du concept d'efficacité (tableau 6.5).

TABLEAU 6.5

<b>Evolution de la structure municipale de León, 1989-1998</b>			
<b>Période</b>	<b>Organismes consultants (staff)</b>	<b>Organismes de support et de contacts</b>	<b>Nombre d'employés</b>
<b>1989- 1992</b>	Développement Organisationnel et Secrétairerie Particulier	Travaux publics, Développement Urbain, Ressources Humaines, Trésorerie, Communication Sociale, Secrétairerie de la Mairie, Intégration Citoyenne et Services Municipaux	2900
<b>1993-1995</b>	Planification et Développement, Secrétairerie Particulier, Communication Sociale et Institut Municipal de Planification Urbaine (IMPLAN)	Sécurité Publique, Sécurité routière, Travaux publics, Environnement et Ecologie, Intégration Citoyenne et Education, Développement Urbain, Promotion de l'Economie, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire.	3100
<b>1996-1998</b>	Planification et Développement, Secrétairerie Particulier, Communication Sociale, Secrétairerie de la Mairie, IMPLAN, SAPAL et l'Institut du Transport	Développement Social, Promotion de l'économie, Environnement et Ecologie, Habitat et Aménagement du Territoire, Développement Urbain, Travaux Publics et Trésorerie.	3100

Source : Élaboration personnelle a partir de l'analyse des différents Règlements et Manuels d'organisation des administrations municipales

### 6.3.3 Profil professionnel des cadres de l'administration municipale

Un aspect intéressant à considérer au cours de cet exercice est celui du profil des cadres dirigeants moyens et supérieurs de l'administration municipale. Cette information peut nous aider à avoir une idée du niveau de stabilité des fonctionnaires publics tout au long de la décennie analysée, leurs cursus professionnels, ainsi que leur formation et degré de spécialisation. Comme il a été présenté dans le chapitre 4, l'un des plus grands obstacles à la continuité dans l'administration municipale au Mexique est le changement permanent - tous les trois ans - opéré au sein des cadres intermédiaires et supérieurs, lesquels généralement se voient obligés de terminer leur mission avec l'arrivée d'une nouvelle équipe gouvernementale. C'est la raison pour laquelle nous le considérons d'importance, observer l'évolution de cette situation au cours de la période analysée.

Une première observation effectuée en 1994 a montré que 40% des fonctionnaires avaient un niveau d'ancienneté de moins de deux ans dans leur poste, ce qui apporte l'évidence d'un pourcentage de rotation assez élevé dans la gestion des cadres publics. Seulement 35% des fonctionnaires avaient une période d'ancienneté de trois à six ans (période record) ; c'est-à-dire des fonctionnaires qui avaient réussi à conserver le même poste pendant deux administrations consécutives, on voit donc une faible tendance à la professionnalisation. Par contre, d'un autre côté, 55% des employés avaient une période d'ancienneté de plus de trois ans au sein de la mairie; même s'il ne s'agissait pas d'occuper le même poste, ce qui montre sinon une professionnalisation, au moins une stabilité et continuité forte des cadres en comparaison aux tendances nationales. D'autre part, lorsqu'on a refait l'exercice en 1998, on a constaté que 64% des cadres avaient un niveau d'ancienneté de moins de deux ans dans leur poste, alors que ce pourcentage était de 40% en 1994. Mais d'un autre côté, la période d'ancienneté cumulée avait augmenté de 3.2 ans en moyenne à 5.7, ce qui est un autre signe de continuité des cadres.

Quant au secteur d'origine des fonctionnaires, la tendance est assez identique (pour les deux périodes observées). Si en 1994, 53% des fonctionnaires étaient issus du secteur privé, en 1998, plus de 60% d'entre eux comptaient moins de deux ans d'ancienneté dans le secteur public; ayant donc accumulé - jusqu'à la date - leur plus

grande expérience de travail dans le privé. Ces chiffres démontrent clairement que l'administration municipale s'est surtout servie de cadres du secteur privé au cours de sa gestion, ayant accordée, malgré la continuité du parti politique au pouvoir, peu d'importance à la professionnalisation des cadres du gouvernement local.

En ce qui a trait au profil de formation professionnelle, la situation s'est également maintenue relativement stable. En 1994, 94% des employés avaient une licence, contre 90% qui en sont détenteurs en 1998; 19% avaient un degré de Master contre 23% en 1998; et 30% avaient reçu des cours d'actualisation contre 50% qui l'auraient fait en 1998. Finalement, le pourcentage par rapport aux institutions d'origine a connu très peu de variations: 50% étaient sortis des centres universitaires publiques, alors que 45% provenaient des universités privées; pourcentages très identiques pour les deux années d'observation ci-dessus mentionnées.

On voit bien qu'il s'agit d'une structure relativement stable des cadres pendant la période étudiée, avec un niveau de formation académique important et une expérience professionnelle plutôt développée dans le secteur privé (tableau 6.6).

TABLEAU 6.6		
Profil des cadres de l'administration municipale de la ville de León		
Variable	1994	1998
<i>Informations générales</i>		
Echantillon	36	65
Sexe masculin	86%	83%
Sexe féminin	14%	17%
Moyenne d'âge (années)	39.5	40.4
Nombre d'années (en moyenne) dans la fonction occupée	2.4	2.3
Nombre d'années (en moyenne) dans l'administration municipale	3.2	5.7
<i>Secteur d'origine des fonctionnaires publics</i>		
De l'administration régionale	17%	Aucun
De l'administration fédérale	6%	Aucun
Du secteur privé	42%	67%
Ayant un poste d'élection populaire	2.8%	1.5%
<i>Formation académique</i>		
Scolarité de base	100%	100%
Licence	94%	84%
Master	19%	23%
Cours d'actualisation	28%	51%

Source : Élaboration personnelle à partir de l'enquête appliquée aux cadres moyens et supérieurs de la ville

## 6.4 Evolution de l'agenda des politiques publiques 1989-1998

### 6.4.1 Evolution de l'agenda des politiques publiques municipales à partir de l'analyse des comptes rendus des réunions du Conseil Municipal

Comme on l'a déjà expliqué dans le chapitre 2, pour pouvoir repérer les points dominants de l'agenda municipal pendant ces dix dernières années, on a procédé à une révision des comptes rendus des différentes réunions célébrées au cours de ladite période; ce qui a permis d'identifier les sujets dominants de politiques publiques qui ont captivé l'attention des autorités municipales. Dans l'esprit d'ordonner - pour ainsi dire - les multiples sujets traités, on a procédé à un classement des principaux thèmes en six grandes types d'agenda: l'agenda administrative, l'agenda politique, l'agenda juridique, l'agenda des services municipaux, l'agenda des services non municipaux et la rubrique du développement municipal.

En termes généraux, cette classification a permis d'observer que *l'agenda administrative* (c'est-à-dire celle qui s'occupe de l'administration des ressources en général: matérielles, financières et humaines) a majoritairement retenu l'attention des autorités municipales. Du total des sessions célébrées par la mairie au cours de ces dix dernières années, en moyenne 41% des sujets étaient de nature administrative. Une sous-rubrique de spécial intérêt a été celle de l'administration des ressources matérielles. Au cours des six premières années, elle était essentiellement tournée vers la concession de terrains à des entités fédérales et régionales, destinés à la construction de centres éducatifs de base et moyen technique. De la même façon, une autre activité qui a considérablement augmenté le volume de temps consacré à cette rubrique était celle de la permutation des propriétés municipales (terrains) avec des particuliers; opération qui se faisait à titre de compensation, lorsque la mairie s'était vu obligée de les dépouiller de leurs propriétés, pour pouvoir les utiliser à des fins publiques (surtout dans le cas de construction de voiries).

*L'agenda juridique* est la deuxième en importance, selon l'analyse des comptes rendus des réunions, tout au moins en ce qui a trait au nombre de sessions tenues. En moyenne, 30% des sujets traités au cours des réunions ont eu une certaine connotation

juridique. Cette section regroupe tous les thèmes relatifs aux normes qui doivent régir le bon fonctionnement de la municipalité, telles par exemple l'expédition et l'actualisation des règlements, des manuels de procédures, licences et autorisations diverses. L'évolution de cette rubrique est une illustration de la croissante sophistication des sujets traités par la commune au cours de ces années. Si au début, la majeure partie du temps était consacrée à des activités relatives à la concession de permis pour l'établissement de points de ventes (merceries) et de stationnements publics, postérieurement l'accent était plutôt porté vers l'installation d'ateliers mécaniques qui servaient en même temps de centres de vérification automobiles. Au cours des dernières années, le ton a surtout été marqué par la réglementation en matière d'urbanisation, et la concession de nouveaux permis de construction.

Toujours poursuivant avec le classement antérieur par ordre d'importance, nous trouvons en troisième position *l'agenda du développement municipal*, laquelle représente - en moyenne - un total de 10% des thèmes traités. Ceci est un pourcentage assez élevé, si l'on tient compte du fait que traditionnellement, ces sujets ne sont pas figurés dans l'agenda des activités municipales nationales. Cependant, dans le cas de la ville de Leon, non seulement elle existe, mais aussi elle représente une tendance qui pointe vers la hausse. Dans cette rubrique - peut-être mieux que nulle autre - on peut illustrer la complexité de la réalité municipale, grâce à l'affluence des thèmes divers qui s'y joignent ; depuis ceux qui sont des attributions strictement réservées à l'administration municipale, comme la planification et l'exécution des travaux publics, jusqu'au développement de l'économie, de l'emploi et du tourisme, avec la participation des différents acteurs du privé, sans toutefois oublier la coordination qui doit se maintenir avec les autres niveaux de gouvernement. Au sein de cette rubrique, on trouve des sujets relatifs à l'organisation urbaine, surtout dans le domaine du cadastre. On y trouve également une sous-rubrique d'infrastructure urbaine, dont les sessions portent souvent sur la nécessité de consolider le réseau routier de la commune. Une fois de plus, la complexité qui caractérise les sujets relatifs à cette rubrique, par le nombre des acteurs concernés, la diversité des ressources allouées et la nature des groupes qui s'y interviennent, depuis l'administration municipale jusqu'aux différents acteurs externes mentionnés. Ceci dit, moins que la quantité des sujets traités, c'est plutôt leur degré de complexité qui caractérise essentiellement

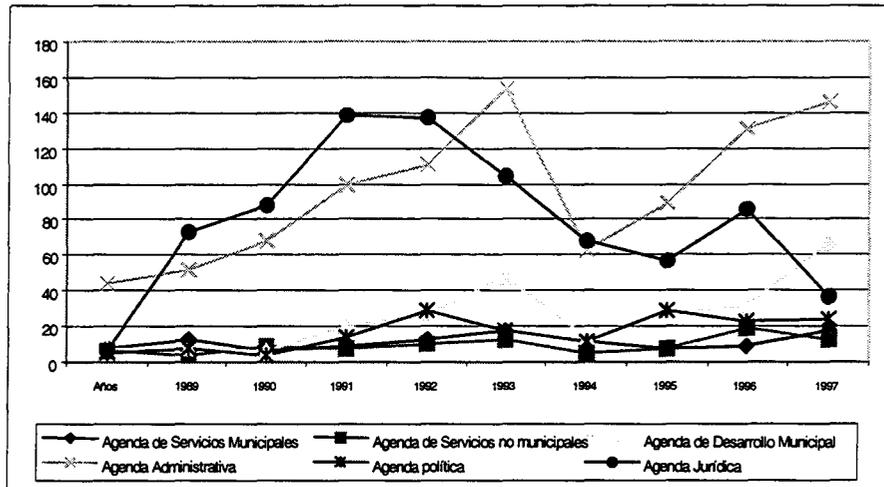
cette rubrique de politiques publiques. Il s'agit des thèmes avec une forte *densité* dans la discussion, délibération et décision.

Finalement, la participation marginale des rubriques relatives aux *services municipaux* (5.3%) et *services non municipaux* (3.9%) ne signifie pas pour autant un abandon dans la prestation des services quotidiens plus courants, considérés comme responsabilités naturelles et de premier ordre de la commune (parlant de la provision en eau potable, des services de drainage ou des travaux d'électrification). Ce n'est non plus synonyme de laisser de côté les actions qui tendent à satisfaire les besoins divers de santé ou d'éducation par exemple. Ce qu'on pourrait de préférence déduire de cette situation est que la faible incidence de ces sujets dans les réunions de la mairie montre qu'il s'agit plutôt d'une étape déjà franchie, et qui est en grande partie et directement conduite par l'administration municipale de façon opérationnelle et systématique. Cette situation permet aux autorités de concentrer leur attention sur des sujets qui vont beaucoup plus loin que "la gestion du jour le jour", vers un autre plan qui regroupe la planification de la croissance présente et future de la ville et l'établissement d'une plateforme institutionnelle et légale, qui sert de garantie aux différents acquis mentionnés.

Cette situation est totalement différente de la plupart des communes du pays, où l'attention de leurs autorités se trouve en général orientée vers la prestation des services quotidiens antérieurement mentionnés; ce qui laisse clairement à découvert leur étroitesse de vision et faiblesse administrative, tout au moins en ce qui a trait au domaine des politiques publiques. Dans le cas de la ville de Leon, l'analyse de l'agenda des politiques publiques vient corroborer ce que nous avons déjà avancé dans la rubrique relative à l'évolution de la structure administrative. Au cours de la décennie analysée, il y a eu une évolution soutenue et constante qui a permis progressivement de consacrer beaucoup moins de temps à la prestation des services courants, au profit de sujets de plus importance comme par exemple le développement intégral ou la réforme institutionnelle.

GRAPHIQUE 6.4

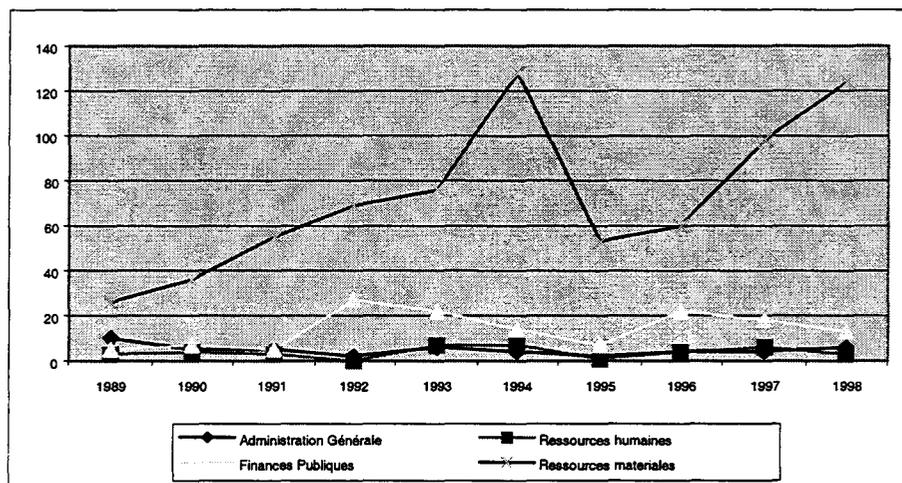
**Agenda des politiques publiques de la ville de León 1989-1998**



Source : Élaboration personnelle a partir de l'analyse des comptes rendus du Conseil Municipal

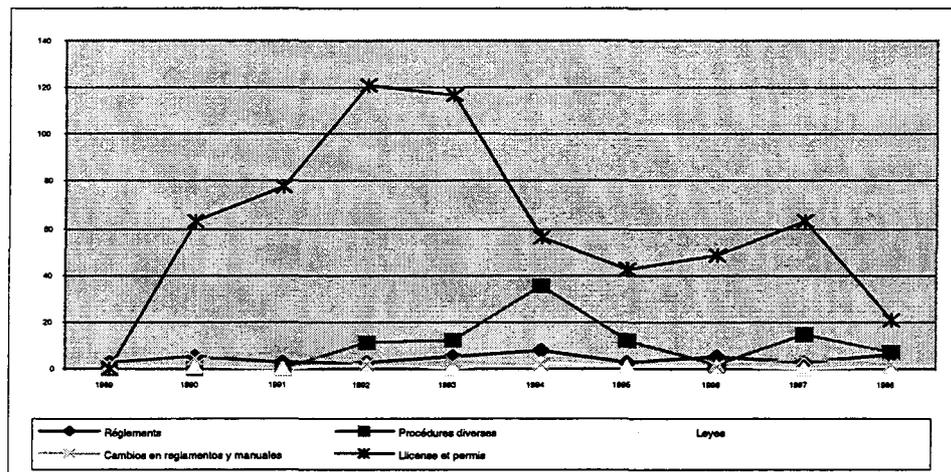
GRAPHIQUE 6.5.

**Agenda administrative de la ville de León 1989-1998**



Source : Élaboration personnelle a partir de l'analyse des comptes rendus du Conseil Municipal

GRAPHIQUE 6.6

**Agenda juridique de la ville de León 1989-1998**

Source : Élaboration personnelle a partir de l'analyse des comptes rendus du Conseil Municipal

#### 6.4.2 Evolution de la politique urbaine

L'important processus de modernisation qu'a vécue León au cours des années cinquante - comme conséquence de l'industrialisation des ateliers de cordonneries - a débouché, entre autres, sur un accroissement accéléré de la population et la postérieure urbanisation de la commune. Cette croissance non planifiée a causé d'énormes difficultés à la ville dans les années qui allaient suivre: lotissements irréguliers, déficit dans la production des services publics et de la construction des infrastructures de base, destruction du patrimoine architectural urbain et appauvrissement des communautés rurales.

Face à ces défis, au milieu des années soixante-dix, on jeta les bases pour pouvoir organiser et contrôler le fonctionnement d'un système de planification locale de la ville, avec la création d'un système national de planification. En 1977, on institua la *Direction du développement urbain*, et deux ans plus tard, ce fut la présentation du *Plan directeur de développement urbain de la ville*. Une nouvelle version de ce Plan a été présentée en 1981, ou en plus on aurait élaboré, en coordination avec le gouvernement de l'état de Guanajuato, le *Plan municipal de développement urbain*. Ce Plan directeur aurait connu de nouvelles modifications au cours des années 1986,

1991 et 1995, réunissant dans sa dernière actualisation, et pour la première fois, la totalité du territoire municipal (la ville et la zone métropolitaine). Ces constantes retouches et adaptations au Plan directeur laisse à découvert le souci des différents responsables de la planification urbaine de la ville de maintenir en vie ledit plan.

Depuis sa création, la Direction de développement urbain s'occupa des travaux de planification, de développement et contrôle en matière urbain. Nonobstant, étant donné le caractère triennuel des administrations municipales, les politiques et programmes qui ont vu le jour en tant qu'initiatives de cette Direction étaient de portée limitée, sans continuité, et dépourvus de toutes possibilités d'évaluation sur le long terme. Pour ces raisons, en 1993, avec pour références d'autres expériences de gestion municipale en Amérique latine, fut créé *l'Institut municipal de planification* (IMPLAN). Au cours de ses premières années de fonctionnement (1993-1996), l'Institut a concentré ses efforts presque exclusivement à la planification urbaine. Cependant les résultats obtenus sont considérés très pauvres, dû, entre autres, aux changements trop fréquents opérés au sein de sa direction, et la quantité trop réduite de ressources matérielles et humaines qu'elle avait à sa disposition<sup>379</sup>.

A partir de 1996, l'institut se livre à la tâche de créer un *Système municipal de planification*, avec pour objectif la coordination des actions des différents agents du gouvernement municipal, et en plus de faire participer à la société dans ce processus. L'objectif de ce système était de déboucher sur une « ..planification intégrale, participative, stratégique et appliquée ». <sup>380</sup> Au sein de l'IMPLAN, cette nouvelle responsabilité a conduit à une révision de sa structure, initialement semblable à celle d'une instance municipale, pour se convertir en un centre académique de recherche, de planification et de participation civique. <sup>381</sup>

<sup>379</sup> Au moment de sa création, l'IMPLAN comptait seulement quatre membres: un Directeur Général et trois subalternes. En 1998 le personnel de l'Institut compte 38 effectifs. Le taux le plus élevé de son personnel est enregistré entre 1996 et 1997.

<sup>380</sup> Gobierno del Municipio de León, Guanajuato, document interno del IMPLAN, 1994.

<sup>381</sup> Le système de Planification Civique mentionné était composé des membres suivants:  
a).- La Mairie, la plus haute instance de décision  
b).- Le Maire de la Commune est responsable de la mise en oeuvre des décisions accordées.  
c).- Le Conseil consultatif de la Planification: organisme de conseil civique auxiliaire de la Mairie.

La participation de l'IMPLAN au sein du système de planification le projette beaucoup plus de ce qui serait un simple centre de planification urbaine, avec l'exercice des quatre grandes fonctions:

- (a) *Promotion*. L'Institut est promoteur de la participation civique (b) *Recherche*. Aide à la Présidence de la municipalité dans l'élaboration de documents technico-scientifiques dans les domaines de recherches, conception et planification. (c) *Coordination intergouvernementale*. Cherche à faciliter la coordination des actions entre les différentes instances gouvernementales.
- (d) *Autonomie administrative*. Au sein du système de planification, un aspect important de l'IMPLAN rejoint son caractère d'organisme relativement indépendant, ce qui lui permet de se positionner en dessus de certains intérêts politiques.

D'une manière générale et formelle, le Système municipal de planification constitue une nouvelle référence institutionnelle à travers laquelle les différents acteurs locaux (gouvernement et société organisée) sont capables de prendre des décisions importantes, relatives au développement présent et futur de la ville. Vu cette situation, l'IMPLAN peut-être perçu comme un espace de pouvoir assez convoité. Pour cela, la priorité actuelle de ses dirigeants serait de :

« ..préserver cette autonomie et éviter qu'il se convertisse en la proie de quelque secteur que se soit (économique ou politique), qui pourrait chercher à avoir une certaine main mise dessus » (*Directeur technique de l'IMPLAN, interview 1998*).

Dans la perspective de ses dirigeants, l'autonomie par rapport aux groupes politiques et économiques s'est vu renforcée en premier lieu par son statu d'organisme public décentralisé, ayant une personnalité juridique et un patrimoine propre. Autres facteurs qui protègent cette indépendance sont les derniers changements opérés dans la charte interne de l'institut, concernant ce qui suit:

- d).- Le Conseil de la Planification et du Développement Municipal: organisme - également à composante civique - chargé de conseil auprès de la Mairie et de la hiérarchisation des besoins de la population. Ce conseil est intégré par les comités des quartiers et des différentes communes.
- e).- L'Institut Municipal de Planification: Organe technique décentralisé, conseiller de la Mairie et coeur de la participation civique, avec des fonctions de coordination au sein du système de planification.

- Le Président Municipal renonça à ses attributions qui lui permettaient de désigner le président de l'institut. Ceci dit, le Conseil Consultatif de Planification est alors devenu l'autorité principale en matière des prises de décision qui concernent l'IMPLAN, avec entre autres les fonctions suivantes: a) l'élection du Président de l'Institut, et b) la décision sur l'intégration ou pas d'autres membres au sein de l'Institut.
- Le conseil est renouvelé chaque six ans dans sa totalité. Son renouvellement se fait de manière progressive, c'est-à-dire, la moitié est substituée au milieu de la période, et l'autre moitié à la fin.
- Aucun membre du conseil peut occuper simultanément un autre poste dans l'administration publique. S'il devrait être le cas, le membre en question se doit de renoncer à son poste dans l'Institut.
- L'intégration du conseil est mixte. Actuellement, il est constitué de deux représentants du secteur immobilier et deux de la construction. Le reste de ses membres viennent de secteurs divers comme: le secteur ouvrier (1), éducatif (2), académique (1), le monde des affaires (1), l'association des cordonniers (1), l'association des tanneurs (1), les femmes d'affaires (1), le collège des avocats (1), ainsi que d'autres collèges de la ville (au total, le conseil est composé de 20 représentants).

Comme on peut bien en apercevoir, il y a eu des progrès notoires dans la perspective de doter l'Institut de son autonomie par rapport aux autorités publiques. Par contre, la situation n'est pas du tout la même, lorsqu'on se réfère aux groupes économiques de la région (en particulier les immobiliers et les constructeurs). D'ailleurs, on connaît plusieurs cas de mécontentement de la part de certains groupes (différents de ces derniers) qui cherchaient - surtout à travers des notes de presse - la révocation de certaines décisions prises par l'Institut. Il semblerait donc que la composition mixte de l'Institut, ainsi que le renouvellement constant de ses membres constituent des conditions inévitables - quoique pas nécessairement suffisantes - pour pouvoir consolider son indépendance. En fait, la conformation plurielle du conseil est assez récente, datant seulement de 1997. Avant, la majeure partie de ses membres avaient des relations directes avec les immobiliers et les constructeurs les plus

importants de la région. Par conséquent, il semblerait que l'élaboration de règles formelles et informelles susceptibles de garantir une représentation équilibrée au sein du conseil est le prochain cap à franchir dans le processus de consolidation de l'Institut.

L'IMPLAN et le fonctionnement du système de planification stratégique représente un changement important dans la façon traditionnelle de concevoir la planification à León. Pour la première fois il existe un organisme technique permanent<sup>382</sup> qui s'occupe de la planification macro et micro de la ville, et ceci tant sur le court comme sur le long terme. Par conséquent, nous nous retrouvons en face d'une nouvelle logique institutionnelle qui cherche la maximisation des ressources allouées à la planification et la réalisation d'actions qui visent le développement intégral de la ville. Sur un terrain où la tension entre l'autonomie que doit disposer l'Institut et la légitimité de ses actions seront constamment le centre de la polémique au cours des années à venir, le grand défi que devra affronter ce nouveau schéma normatif, d'après les responsables : « ..sera d'abord sa subsistance, et ensuite sa consolidation ».

#### 6.4.3 Evolution de la politique de participation citoyenne dans la politique urbaine

A León, grande partie de la participation citoyenne se fait à travers le COPLADEM (Comité de planification du développement municipal), intégré par des groupes mixtes de la société organisée, les membres de la Mairie, et les différentes instances municipales. Formellement, sa fonction principale est de coordonner le processus de planification et du développement social municipal. Dans un premier temps, on dirait qu'il existe une superposition ou duplicité de fonction entre l'IMPLAN et le COPLADEM. Cependant, dans les faits, les tâches de ce dernier gardent beaucoup plus de relation avec l'organisation et la hiérarchisation des besoins de la société, alors que le premier s'occupe davantage de la coordination du processus global de planification et de l'accomplissement de tâches purement techniques.<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> Avant, on confiait le programme de planification des différents secteurs de la politique administrative municipale à diverses institutions académiques; maintenant on a une séparation entre le processus de planification et celui de la mise en application proprement dite des programmes.

<sup>383</sup> Membres du COPLADEM :

- Un Président, fonction assumée par le Président de la Mairie.

Au sein du COPLADEM, les Comités de Travail constituent la structure intermédiaire de participation sociale. Ces derniers analysent et hiérarchisent les demandes provenant des conseils municipaux<sup>384</sup>, garantissant que n'importe quel choix de travaux ou projets à réaliser ait l'aval des conseils municipaux, membres de la commission. Le prochain maillon de la structure de participation sociale est constitué par lesdits conseils municipaux, divisés en deux grands groupes: 1)- *thématiques*, où la société organisée aborde des sujets spécifiques de grande importance dans l'agenda municipal, et 2)- *géographiques*, forme sous laquelle on intègre la participation des habitants par zones urbaine, communautaire et rurale.

S'il est vrai qu'en termes formels, les deux types de conseil ont des attributions spécifiques par rapport au diagnostic municipal et l'élaboration des projets ou travaux, la différence fondamentale entre l'un et l'autre pourrait se résumer comme suit: tandis que dans les conseils *thématiques*, la société participe par le biais des groupes et des organisations sociales<sup>385</sup>, lesquels s'occupent essentiellement du diagnostic et de l'élaboration de projets divers concernant le développement municipal; par contre dans les conseils *géographiques*, la participation sociale garde plutôt relation avec les demandes, pétitions et travaux des différents comités urbains, communautaires et ruraux présents dans la commune, lesquels la majeure partie du temps sont associés à des prises de décisions et hiérarchisation des travaux et projets municipaux concernant les infrastructures de base, associées au bien-être social des régions défavorisées de la commune. Ainsi, on peut parler de deux logiques de la participation sociale: Une

- 
- Un Secrétaire Technique, nommé par le Président du COPLADEM
  - Une Commission Permanente intégrée par le Président et le Secrétaire Technique du COPLADEM, le Directeur Général du Développement Social, de la Planification et du Développement, le Directeur de l'IMPLAN et les représentants des Comités de Travail.
  - Les Comités de Travail
  - Les Conseillers Municipaux

<sup>384</sup> La composition des commissions obéit aux priorités établies par l'agenda municipal, telles par exemple: les infrastructures sociales, Environnement et écologie, entre autres.

<sup>385</sup> Dans la majeure partie des cas, les membres de ces conseils jouissent d'une autonomie et indépendance par rapport à n'importe quel organisme officiel (du gouvernement). En plus, leurs intérêts et activités vont beaucoup plus loin que leur simple participation au COPLADEM, puisque leur raison d'être originale se trouve associée à un intérêt de groupe. Le conseil Municipal de la participation de la Femme est un bon exemple pour illustrer cette affirmation. Ledit conseil est intégré par le DIF (Développement intégral de la famille.) municipale, des membres des universités et plusieurs ONG's, comme: l'Association des Femmes Médecins de Guanajuato, Femmes engagées avec Mexique, et

première conduite par des groupes sociaux indépendants qui s'occupent de certains aspects spécifiques à la planification municipale, et une deuxième induite par les autorités municipales, dont l'objectif fondamental est de faire participer la société de Leon à travers les comités urbains, communautaires et ruraux, dans la définition, la hiérarchisation et l'exécution des travaux d'infrastructure de base que nécessitent la commune.<sup>386</sup>

Le processus pour choisir les bénéficiaires du programme des travaux municipaux commence le premier trimestre de chaque année à travers un rassemblement populaire, où l'on définit au moyen des assemblées avec les différents comités et conseils, les besoins les plus pressants de chaque région de la commune. Ensuite, selon la nature de chaque projet, chaque secteur responsable réalise une étude de faisabilité technique. Les projets approuvés sont donc renvoyés aux commissions de travail qui les classa par ordre d'importance. Enfin, les projets qui ont été retenus sont acheminés aux secteurs correspondants, lesquels commencent avec les processus techniques préétablis, pour passer après à l'étape de démarrage proprement dit. La durée de cette chaîne de décision est d'approximativement un an, ce qui signifie que le projet exécuté au cours d'une année déterminée est le résultat du choix qui a été validé par le COPLADEM l'année antérieure.

S'il est vrai que d'un point de vue formel, l'une des grandes vertus du système de participation civique est l'intégration des citoyens dans le processus de prise de décisions de la commune en ce qui a trait à la définition et hiérarchisation des travaux à réaliser, on ne peut pour autant nier la persistance de certaines inconformités, se traduisant parfois

---

d'autres groupements associés directement ou indirectement au genre féminin.

<sup>386</sup> Conseils municipaux faisant partie du COPLADEM

#### CONSEILS GEOGRAPHIQUES

Conseil Municipal des Comités *Convive*

Conseil Municipal des Comités Communautaires

Conseil Municipal Rural

#### CONSEILS THEMATIQUES

Conseil Municipal Agricole

Conseil Municipal de la Participation Sociale en Education

Conseil Municipal de la Santé

Conseil Municipal de Sécurité

Conseil Municipal de Participation Féminine

Conseil Municipal de l'Environnement et de l'Ecologie

Conseil Municipal de la Promotion Economique

même en obstacles et défis que doit affronter l'administration municipale. Parmi ceux-là, on peut souligner: (i) seulement un faible pourcentage de la population en prend part activement ; (ii) il existe les conditions pour que certains dirigeants communautaires pressionnent politiquement à la commune en construisant une relation de clientèle ; (iii) il existe certains communautés qui n'ont pas été favorisé par aucun projet.

Pour lutter avec ce type de problèmes il a été crée un programme innovateur de promotion de la participation citoyenne appelé *Mercredi citoyenne*. Ce programme en plus d'avoir survécu a deux administrations consécutives a été adopté par d'autres communes du pays (34 en 1998). La mécanique du programme est simple : chaque mercredi, le maire et tous les hauts cadres de son administration s'installent dans la cour centrale du palais municipal, et prennent note des demandes de la population. Ce contact direct entre les autorités et la population a été énormément favorable aux deux parties. D'un côté le citoyen commun pour leur exposer son problème ; et de l'autre les cadres et fonctionnaires municipaux ont reçu une forte rétroalimentation par rapport aux besoins les plus courants et pressants de la population ; ce qui leur permet d'adapter leurs actions aux demandes les plus sollicitées par la communauté. Tout ceci a exigé une grande flexibilité et capacité d'adaptation de la part des cadres municipaux, qui étaient constamment obligés de répondre quasi simultanément aux demandes urgentes formulées lors de ces rencontres, en même temps qu'ils doivent exécuter leur programme normal d'activités. Les succès du programme peut-être clairement mesuré à travers le nombre, de plus en plus croissant, de personnes qui se sont présentées pour exprimer leurs besoins au cours de ces quatre années de son fonctionnement. Un autre aspect à ne pas négliger est le degré d'efficacité du programme, ce qui peut-être mesuré par le haut pourcentage de demandes satisfaites par rapport au nombre de demandes formulées.

Il est évident que la ville de Leon a développé un système de participation citoyenne hautement efficace et inouï dans le cas mexicain. Maintenant plusieurs villes dans le pays essaient de démarrer programmes similaires. La taille du système de participation, le nombre d'acteurs participants, bien que limité, est innovateur et a changé la tradition de la gouvernance locale.

## 6. 5 Observations préliminaires.

A partir de la révision de l'évolution de l'action publique de la commune de Leon pour la période étudiée, s'il s'avère encore précipité de présenter des conclusions arrêtées, nous pouvons au moins préciser quelques observations préliminaires avant de passer à la phase comparée de l'étude:

- a) *Un gouvernement novateur.* Il n'en reste aucun doute que la commune de Leon s'est distinguée à l'échelle nationale pour avoir instauré un style de gouvernement complètement novateur à tous les niveaux de l'administration municipale: (i) De nouveaux systèmes de gestion ont été mis en place, ajustés et perfectionnés au cours de la période observée. (ii) Un nouveau scénario dans le domaine de la réglementation et la législation a été inauguré, ayant engendré comme résultat un meilleur système normatif et une plus grande confiance tant dans les fonctionnaires municipaux comme dans les citoyens en général. (iii) Une évolution de l'agenda des politiques publiques municipales qui a révolutionné la conception traditionnelle d'une mairie prestataire de services, pour se transformer en agent promoteur du développement et du bien-être local. (iv) Finalement, la création et développement de systèmes sophistiqués de participation des citoyens, qui ont donné naissance à une certaine culture d'action collective locale, et substitué le système rigide d'imposition de décisions verticales de la part des autorités municipales.
- b) *Une vision intégrale de la gestion.* Les caractéristiques de la gestion municipale de la ville de Leon peuvent être résumées en: continuité, innovation gouvernementale, gestion efficiente des ressources, co-gestion des programmes, et expansion croissante de l'agenda des politiques publiques.
- c) *Une configuration non-gouvernementale mobilisée.* Le cas de Leon montre très clairement la présence d'une coalition des entrepreneurs locaux (surtout industriels) qui ont été à l'origine du changement et qui ont été capables de maintenir une cohésion des groupes d'intérêt. En plus, la culture citoyenne de coopération et entrepreneurship, ont été aussi fondamentales pour expliquer le succès du modèle.
- d) *Un projet innovateur encore en consolidation.* Quoique tout semble indiquer une certaine consolidation du projet innovateur de la commune de Leon, il n'en reste

pas moins vrai qu'il y ait certaines situations qui se sont échappées à cette logique. On a pu observer, par exemple, que d'une période à une autre, il y a eu une forte préoccupation "d'innover de façon différente et personnelle", parfois plus importante que celle de consolider les schémas d'innovations antérieurs déjà expérimentés. La soif de "laisser ses propres empreintes" n'a pas permis la consolidation interne de certains systèmes et programmes déjà amorcés. Finalement, il semblerait qu'on assiste à une amplification de la logique de clans au sein du parti (PAN), au fur et à mesure qu'il vieillisse dans l'exercice du pouvoir; ceci a d'ailleurs provoqué de fortes turbulences internes lors des dernières élections qui devraient aboutir à la désignation du candidat au poste de maire de la commune.

- e) *Un scénario de défis pour maintenir la participation citoyenne.* Il se pourrait que le système de participation des citoyens - complètement nouveau sur la scène politique mexicaine - soit en train de rentrer dans une phase de stagnation. S'il est vrai qu'à la fin de la période observée, on compte plus de comités qu'il n'y en avait au début, du même coup qu'on a réussi à mieux réglementer et ordonner la participation civique, il semblerait par contre que l'enthousiasme et la fréquence de cette participation auraient atteint leur point d'inflexion. Pourrait-on expliquer cette conduite par la satisfaction des besoins les plus prioritaires de certaines couches de la population? Ou tout au moins ce serait le fait que les gens n'avaient pas vraiment intériorisé la culture de participation? On observe des indices d'un processus de « corporativisation » de la participation; s'agirait-il tout simplement d'un vice temporel face à la chute momentanée de l'intensité de la participation; ou nous nous retrouvons plutôt dans l'antichambre du déclin du modèle de participation ouverte et spontanée, et un retour à un système néo-corporatif? On dit que l'usure est une conséquence inévitable de l'exercice prolongé du pouvoir. S'il est encore vrai qu'on ne peut pas parler de chute en ce qui a trait à la gestion efficiente des ressources de la part des autorités communales, il est fort probable par contre que les schémas de participation sociale et la mystique de coopération et d'harmonie internes aient déjà atteint leur point sommet, se trouvant maintenant sur un terrain à pente négative. Si tel serait le cas, quelles sont les options possibles? Serait-ce nécessaire que le PAN perde sous peu la présidence de la mairie pour qu'il soit capable de se redynamiser; ou serait-ce le début du

symptôme de ce qu'on pourrait appeler le mal du PRI, qui se traduirait par la reproduction des mêmes pratiques PRIistes, au fur et à mesure qu'un parti politique vieillisse dans l'exercice du pouvoir au Mexique?

## Chapitre 7

### LA VILLE D'AGUASCALIENTES (1988-1998): STABILITE DANS L'ALTERNANCE POLITIQUE ?

#### 7.1 Évolution du contexte municipal

##### 7.1.1 Antécédents de la ville d'Aguascalientes

Pendant la période précolombienne, les *chichimecas* étaient le groupe ethnique le plus nombreux qu'on retrouvait dans la région désignée aujourd'hui sous le nom de l'Etat d'Aguascalientes. Les caractéristiques nomades et guerrières de cette ethnie, combinées avec le sol aride et l'absence presque totale de cours d'eau ont rendu difficile l'établissement de peuples agricoles et sédentaires dans la région. La conquête de ces terres par les espagnols a été très difficile, et les combats étaient plus longs et plus sanglants que la propre guerre de conquête de *la Grande Tenochtitlan* (les hostilités entre espagnols et *chichimecas* ont duré de 1531 à 1593). Ainsi, la fondation de la ville de Aguascalientes en 1575 sous le nom de "La Ville de Notre Dame de l'Assomption de Aguascalientes" n'a été qu'une étape de la guerre des espagnols contre les *chichimecas*, dont l'objectif principal était de protéger le tronçon Zacatecas – Guanajuato - La Ville de Mexico contre des attaques indigènes; car à ces époques-là, Zacatecas était le principal centre minier de la Colonie. Après l'indépendance, Zacatecas a été élevé au rang de "Ville de l'Etat de Zacatecas" en 1824 ; en 1836 Aguascalientes se sépare de Zacatecas, mais ce ne fut qu'en 1857 que la ville a été convertie en capitale de l'état de Aguascalientes, qui était déjà assez réputée.

##### 7.1.2 Géographie et démographie

Cette ville a une position géographique privilégiée - centre du pays - qui la communique facilement et rapidement avec les principales villes du pays soit par voies routières, soit par voies ferrées. Elle est située à 420 Kms au Nord-Ouest de la ville de Mexico, capitale du pays, à 232 Kms au Nord de Guadalajara et à 579 Kms au Sud-Ouest de Monterrey ; les trois principales villes du pays.

La rareté de cours d'eau dans la région, combinée avec son climat semi-aride et les récurrentes périodes de sécheresse, ont rendu difficile la pratique d'activités agricoles à grande échelle dans les zones privées d'irrigation. Ainsi, en dépit du fait que 40% de la superficie municipale serait apte pour exercer des activités agricoles - parmi lesquelles la culture du maïs, des haricots et de l'avoine - seulement les zones qui bénéficient des services d'un système d'irrigation ont réalisé des progrès notoires dans ce domaine.

Au cours des 45 dernières années, l'évolution démographique de la ville de Aguascalientes signale une croissance continue du nombre de ses habitants. En 1950, on avait recensé dans la commune une population de 118 434 habitants ; moins de 50 ans plus tard, en 1995 sa population était déjà de 582 827 habitants, c'est-à-dire qu'elle a quintuplé en ce laps de temps. Cette croissance démographique s'est surtout accélérée au cours des années 70 quand la population de la commune se multipliait à un taux de croissance moyen de 4.2%. Au cours des quinze dernières années, ce taux a été de l'ordre de 3.5% environ, valeur relativement élevée, si on le compare avec la moyenne nationale qui était seulement de 2.3%. Si cette tendance persiste, la commune aura le double de sa population actuelle d'ici l'an 2016. La croissance accélérée de la population - dont une grande partie demeure une conséquence des flux migratoires provenant des communes voisines - a entraîné une augmentation de la demande des services publics. En effet, près d'un quart de la population de la commune (24%) sont des immigrants provenant d'autres régions du pays.

Quoique sa superficie représente seulement 20.9% de la superficie totale de l'Etat, 68% de la population active de la région se trouve concentrée dans la ville de Aguascalientes, proportion suffisante pour donner une idée de l'importance de la ville au niveau régional. La majeure partie de la main-d'oeuvre se livre à des activités tertiaires et secondaires dans les proportions respectives de 58% et de 35%. Seulement une infime portion de la population (6%) se consacre à des activités primaires. Ces données constituent un reflet du profil économique moderne de la ville, un des centres commerciaux et industriels les plus reconnus de toute la région.

De la population actuelle de la ville (582,827 habitants), 95.4% sait lire et écrire, 98.9% peut disposer du service médical d'une institution régionale quelconque de santé publique, 43.4% a un revenu équivalent d'un à deux salaires minimum; 98.9% des maisons disposent du service d'eau potable, 97.8% ont des installations de drainage et 98.5% sont alimentées en énergie électrique. Si l'on prend en compte le rythme de croissance accéléré de la population au cours de ces dernières, cette large couverture en services publics mérite une mention spéciale ; surtout lorsqu'on considère que vers les années 50, seulement environ la moitié de cette population disposait de ces services. Donc parallèlement à la croissance démographique, les gouvernements municipaux qui se sont succédé, en combinaison avec la dynamique de développement économique locale, ont pu combler les déficits qui existaient dans l'approvisionnement de ces services publics.

### 7.1.3 Contexte économique

Pendant l'époque coloniale, la principale activité économique de la région était l'exploitation minière; quoique d'autres activités comme l'artisanat, les textiles, le commerce et l'agriculture aient connu des époques fleurissantes. L'installation des voies ferrées (1890) qui ont relié la ville de Aguascalientes avec la capitale du pays a permis une exploitation minière à grande échelle et accéléré le développement du commerce et de plusieurs autres activités industrielles. Il convient principalement de souligner au cours de cette période, l'installation de la firme *Guggenheim* dans la commune. A cette époque, cette entreprise - plus de deux mil employés - était considérée comme l'une des plus modernes et techniquement plus avancées qui existaient sur tout le continent. Ses activités étaient tellement intenses que cette firme à elle seule produisait "32% de la production nationale de cuivre, 22% de la production d'argent et 17% de la production d'or".<sup>382</sup> La période d'exploitation minière dans la région a pratiquement terminé en 1925, à cause de toute une série de circonstances combinées. En plus des conditions d'instabilité politique nationale, le mécontentement général des travailleurs, l'épuisement des gisements miniers les plus riches et les intérêts de la firme *Guggenheim* pour exploiter d'autres mines de cuivre au Chili, constituent autant de facteurs qui ont poussé l'entreprise à mettre fin à ses

<sup>382</sup> Herrera E., *Aguascalientes: sociedad, economía, política y cultura*, México: UNAM-CIIH, 1989.

activités dans la région. La fermeture de cette société a répercuté négativement sur le développement économique de la région, ayant même provoqué des reculs dans plusieurs domaines, comme par exemple le retour à des méthodes traditionnelles d'exploitation minière. "Aguascalientes était aussi pauvre que trente ans auparavant, et n'avait pas pu résoudre aucun de ses problèmes les plus contraignants".<sup>383</sup>

Entre 1950 et 1970, Il y eut un nouveau modèle d'industrialisation assez dynamique, qui reposait surtout sur des entreprises de type familial, et qui s'était développé dans trois secteurs bien déterminés : les produits alimentaires, les ateliers mécaniques, les machines- outils, ainsi que les industries textiles et des prêt-à-porter. Cette nouvelle configuration industrielle s'est répandue dans toute la région, et a réussi à se consolider de manière importante au niveau régional. Par la suite, les structures de production de la commune ont souffert une autre transformation, en passant d'une économie essentiellement rurale à une économie industrielle et commerciale ; et tout ceci dans un intervalle de temps relativement court. Cette transition économique a pris pied avec le lancement du programme national d'industrialisation, poussé par le gouvernement fédéral au début des années 80, et qui a fait de l'industrialisation de la commune une priorité fondamentale. Avec l'appui du gouvernement fédéral, alimenté par les excellentes relations qui existaient à cette époque entre le président De la Madrid et le gouverneur de la région Landeros, cet Etat -et particulièrement la commune de Aguascalientes- a reçu la visite d'un grand nombre d'investisseurs étrangers qui ont rapidement installé leurs usines dans le parc industriel de la ville et dans la zone franche qui s'étale du Nord au Sud de l'Etat de Aguascalientes. En plus de l'excellente localisation géographique de la région qui garantissait aux investisseurs nationaux et étrangers le placement de leurs produits dans les principaux marchés nationaux et internationaux, les investisseurs voulaient aussi et surtout profiter des multiples avantages offerts par la zone comme: une main-d'oeuvre à bon marché, l'existence d'infrastructures physiques, de services publics et d'"un gouvernement régional très collaborateur".<sup>384</sup>

---

<sup>383</sup> Aguilar I., *Descentralización industrial y desarrollo regional en México. Una evolución del programa de parques y industriales 1970-1986*, Mexico: El Colegio de México, 1993.

Dans le secteur manufacturier, le sous-secteur le plus dynamique de ces dernières années a été celui des produits métalliques, des machines-outils et des équipements, qui contribue de façon importante au développement de la région en y apportant 50% des revenus et 60% de la valeur ajoutée du secteur. Egalement, l'une des industries les plus importantes de ce sous-secteur est l'industrie automobile qui a engendré -selon le recensement économique de 1993- 39% de la valeur totale de la production brute du secteur au cours de cette année.

Le deuxième secteur le plus important de Aguascalientes est composé des commerçants, des financiers, des professionnels libres, des hôteliers, des propriétaires de restaurants et de divers prestataires de services. Parmi toutes ces activités, le commerce représente l'activité la plus importante, ayant apporté 82 et 60% des revenus et valeur ajoutée du secteur secondaire en 1993<sup>385</sup>. Aguascalientes est une ville essentiellement urbaine, et sa production agricole représente seulement 14% de la production agricole de toute la région, ce qui constitue une proportion assez réduite.

Dans le cas spécifique de la commune de Aguascalientes, les effets de la crise économique de 1994 -1995 se sont fait sentir seulement à partir de 1996, année au cours de laquelle la commune a souffert d'une réduction nette du total de ses recettes de l'ordre de 15%, une réduction de ses revenus propres de 37% et une réduction moyenne des dépenses consacrées aux travaux d'infrastructures de 6% entre 1995 et 1998. La société de Aguascalientes a également souffert les effets de la crise; le taux de chômage urbain a atteint le pourcentage historique de 7%; l'un des plus élevés de toute l'histoire de la commune.

#### 7.1.4 Le contexte social

Dans les relations sociales entre les différents groupes de la ville, les valeurs conservatrices ont toujours pris le dessus:

---

<sup>384</sup> Borja, G., Un enfoque para la industrialización de Aguascalientes, ponencia presentada al Foro de Consulta Popular sobre Industria, 7 de Septiembre, Aguascalientes, Ags..

"L'habitant typique de Aguascalientes a un penchant excessif pour le surnaturel: dans son travail, son divertissement et ses problèmes, il agit toujours en pensant fermement que la volonté divine doit s'exécuter en tout et à travers tout le monde; en dernière instance, il croit toujours dans un déterminisme providentiel".<sup>386</sup>

Le transfert de cette caractéristique aux relations sociales a engendré comme résultat une population passive, en général peu participative, presque toujours à l'attente des décisions gouvernementales pour solutionner ses problèmes.

"La culture politique des habitants d Aguascalientes repose fondamentalement sur des supplications et des pétitions aux dépendances officielles, aux autorités politiques, civiles et religieuses...La conscience collective est préconditionnée pour demander, mais jamais protester ni exiger...La subversion est considérée comme un péché, un attentat contre la volonté de la providence, qui pourrait être punie à tout moment".<sup>387</sup>

Parler de la culture socio-politique de Aguascalientes renvoie systématiquement au rôle et interactions maintenues entre les trois principaux acteurs sociaux de la région: les hommes d'affaire, l'Eglise catholique et le gouvernement, lesquels ont toujours été présent dans presque toutes les activités de la société locale. Les groupes d'entrepreneurs les plus influents sont regroupés au sein de plusieurs chambres industrielles comme: la CANACO (Chambre Nationale de Commerce), la CANACINTRA (Chambre Nationale de Commerce et d'Industrie de la Transformation), la CNI (Chambre Nationale de l'Industrie des prêt-à-porter de Aguascalientes), et l'EVM (les Exécutifs de vente et de marketing), entre autres. En plus de ces organisations patronales, il existe un groupe d'industriels très important au niveau local composé par le Groupe textile San Marcos, le Groupe Romo, et Vekhel de Mexico, qui maintiennent une relation plus étroite, on pourrait même dire de collaboration, avec les autorités gouvernementales. En plus des organes traditionnels (les chambres patronales), ces entreprises font passer leurs intérêts particuliers dans l'agenda municipal à travers multiples organisations religieuses et sociales comme: le groupement religieux "*los cursillistas*", le Club *Serra*, les Chevaliers de Colon, le

<sup>385</sup> Il est pertinent de faire la remarque suivante: les revenus manufacturiers se réfèrent à la production totale, tandis que pour le commerce, on sous-entend les revenus généraux dérivés de ladite activité.

<sup>386</sup> Herrera E., *op. cit.*

<sup>387</sup> Herrera E., *op. cit.*

Mouvement familial chrétien, le Club des *Leones*, le club Rotary, l'Union des pères de famille, le groupe *pro-vida* et l'Université de Aguascalientes.

Ainsi, l'influence des hommes d'affaires ne se limite pas seulement à la sphère économique, mais aussi transcende dans les sphères sociales et politiques. En effet, parmi les présidents municipaux les plus récents, beaucoup d'entre eux ont des antécédents de participation, de direction et même de leadership dans les principales associations et organisations patronales du pays. Par exemple, l'entrepreneur Hector Manuel del Villar (Maire de la ville entre 1987 et 1989) a occupé la fonction de Conseiller National de la Chambre Nationale de Commerce et d'Industrie de la Transformation (CANACINTRA); le Maire Fernando Gomez Esparza (1993-1995) a travaillé pour plusieurs sociétés de construction. Enfin, l'exemple le plus récent est celui de Alfredo Reyes, premier président municipal paniste dans l'histoire de Aguascalientes (1996-1998), était leader régional de la COPARMEX.

Par ailleurs, le secteur ouvrier s'est regroupé en grande partie au sein de la Fédération des travailleurs de Aguascalientes (FTA), centrale syndicale affiliée à la CTM (Confédération des Travailleurs du Mexique) du PRI, et qui représente 90% de la force de travail de la région. Cette centrale ouvrière a exercé un contrôle strict sur ces affiliés, évitant au maximum n'importe quel mouvement de grève ou de dissidence interne. Le leader historique du mouvement est réputé pour avoir constamment protégé les intérêts des patrons; ce qui peut-être clairement perçu à travers quelques-unes de ses déclarations:

- "Grâce à l'harmonie ouvrier-patron, la paix règne à Aguascalientes"; "Quoique les grèves soient légales, je ne permettrai aucune";
  - "SECOFI (Ministère du Commerce et de l'Industrie) doit contrôler les prix; une augmentation de salaires est une mesure inflationniste qui va à l'encontre des intérêts des ouvriers".
  - "La pire entreprise est celle qui a ses portes fermées".
- (Roberto Díaz Rodriguez, leader historique de la FTA, 1983)<sup>388</sup>

<sup>388</sup> *El sol del centro*, 27 décembre 1983, cité par Victor Avilés. "Aguascalientes: 16 ans sans flotter les drapeaux rouges et noirs (couleurs et symboles de grève au Mexique)", *Uno más Uno*, 7 avril 1986, p.1.

Cette tradition de ne jamais protester a converti Aguascalientes en éprouvette du gouvernement fédéral pour l'application de plusieurs mesures politiques. L'ex - Président de la République Luis Echeverría (1970-1976) a fait cette remarque en disant que cette population accepte sans aucune résistance des changements dans la structure économique régionale, qui auraient provoqué sans aucun doute des soulèvements sociaux dans n'importe quelle autre région du pays. Par ailleurs, le faible indice des mouvements ouvriers a souvent été utilisé comme un argument principal "pour vendre" la commune tant au niveau national qu'à l'étranger, comme une région idéale pour investir.

"Nous sommes de plus en plus convaincus que Aguascalientes a été une bonne décision pour Xerox. Notre unique regret est de ne nous avoir pas installé ici avant."  
(Carlos Jacques, haut fonctionnaire de Xerox, interview 1996)

Un autre acteur qui a joué un rôle extrêmement important dans la composition du tissu social de la ville reste et demeure l'Église Catholique. L'Église Catholique a également contribué dans la conformation des valeurs locales. À l'Université de Aguascalientes par exemple, ainsi que dans plusieurs autres établissements supérieurs de la région, on connaît le cas de plusieurs professeurs et fonctionnaires universitaires qui ont eu des antécédents ecclésiastiques et d'autres qui sont encore des prêtres en fonction.

Comme il en est le cas dans la majeure partie des villes du pays, il existe une relation étroite entre l'Église Catholique et les hommes d'affaires. Les entrepreneurs sont souvent à la tête des clubs et groupements religieux de traditions séculaires, et l'Église bénit les négoce et les mariages entre les familles de l'élite locale. Par ailleurs, les relations entre l'Église Catholique et le gouvernement ont toujours été très cordiales. À l'exception de la période historique du conflit *cristero*<sup>389</sup>, les relations entre le gouvernement et l'Église ont toujours été de reconnaissance mutuelle et de coopération (les manifestations religieuses publiques non seulement sont permises,

<sup>389</sup> Le conflit *cristero* comme il a été expliqué dans le chapitre 3, a été un mouvement national au cours duquel se sont affrontés ouvertement des groupes religieux catholiques et le gouvernement du Président Plutarco Elias Calles entre 1926 et 1929. Pendant cette période de lutte, Aguascalientes était l'une des bases les plus importantes du mouvement.

mais sont aussi appuyées par le gouvernement municipal). Enfin, l'influence ecclésiastique a aussi ses répercussions dans la sphère économique. On connaît le cas de plusieurs prêtres qui exercent des activités économiques diverses, depuis ceux qui possèdent des écoles, jusque ceux qui se livrent à la vente de mosaïques, de marbre et des produits divers pour la construction.

En dépit du caractère traditionnel de la société de Aguascalientes, on a observé récemment un certain déséquilibre dans les relations entre la triade Gouvernement - Église Catholique - et Hommes d'Affaires, conséquence de l'ouverture économique de la région. Une conséquence directe de l'installation des grandes transnationales dans la région a été l'immigration des populations de certains états fédérés avoisinants et même de la capitale du pays; ainsi que de quelques étrangers qui occupent certains postes de direction. Ces nouveaux immigrés ont apporté leurs propres moeurs et coutumes, qui ont parfois choqué avec la vision traditionnelle des habitants de la région.

"Les secteurs traditionnels ont senti la présence et l'impact de cette nouvelle avalanche humaine; ce fut la rencontre, non encore assimilée, de plusieurs cultures régionales qui vont donner un nouveau profil de citoyen avec les forges du temps" (*Rodolfo Landeros, gouverneur de Aguascalientes 1986-1991*).

Par ailleurs, l'installation des nouvelles transnationales dans la zone a été suivie avec beaucoup d'intérêt par les hommes d'affaires et les hommes politiques locaux, qui cherchaient à tout moment à sauvegarder leurs intérêts et conserver dans la mesure du possible, les accords célébrés jusqu'à date avec la société locale.

"Nous avons soutenu des conversations assez longues avec les hauts fonctionnaires de la Nissan pour que leurs employés ne gagnent pas plus de trois fois le salaire d'un ouvrier textile" (*cadre public de l'état d'Aguascalientes qui a demandé de rester dans l'anonymat, interview 1998*)

Ainsi, au moins au cours de ces dernières années, les accords célébrés entre les trois acteurs sociaux n'ont pas été affectés avec l'arrivée et l'intégration des nouveaux groupes sociaux dans le tissu social de la commune. En fait, la stabilité politique et économique s'est toujours maintenue dans une atmosphère de profond respect pour

les traditions et valeurs régionales; ce qui a toujours été une caractéristique prédominante de cette région du pays tout au long de son histoire. Peut-être le conflit politique dérivé du programme de concession du service de l'eau potable dans la ville a été le seul conflit important dans les dernières années, comme on va l'expliquer plus loin.

Finalement, le dernier facteur à prendre en compte est celui de l'énorme influence exercée par le gouvernement fédéral dans le développement de la région et dans les différentes mesures politiques qui ont été adoptées. Ce caractère centraliste et de subordination dans les affaires politiques s'est transplanté du gouvernement régional au gouvernement municipal. En réalité, jusqu'à très peu avant l'alternance politique à Aguascalientes, le gouverneur était omniprésent dans la gestion de la ville et ses décisions incontestées; ce qui a donné comme résultat une administration municipale totalement dépendante et subordonnée aux volontés des autorités régionales.

#### 7.1.5 Contexte politique

Pendant plusieurs décennies, l'univers politique de Aguascalientes a été exclusivement dominé par le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), qui représentait l'unique canal d'accès au pouvoir pour les différents groupes de la classe dominante locale. La désignation du candidat au poste de maire de la ville (lequel a toujours résulté vainqueur) était une prérogative du gouverneur de l'état fédéré, lequel à son tour a été désigné par le Président de la République. Ainsi, toutes les décisions prises par le gouvernement municipal ont été préalablement accordées avec le gouvernement régional -quand elles n'ont pas été directement conçues par cette entité gouvernementale- qui a exercé à tout moment un contrôle millimétrique sur toutes les décisions et orientations politiques de la commune. Cette situation, en fait, était très semblable à celle du gouvernement régional, car ses principales actions étaient surtout liées aux intérêts du gouvernement fédéral, et non à ceux des habitants de la région. Il n'a jamais été le cas d'un pouvoir régional ou local qui puisse s'ériger en contrepoids de l'exercice du pouvoir central.

Cette situation s'est maintenue pratiquement inchangée jusqu'aux élections municipales de 1983 qui a mis sous les projecteurs la forte scission qui existait au sein du PRI local. Paradoxalement, ces symptômes de mécontentement ont été externalisés par les groupes traditionnels du parti (centrales ouvrières, paysannes et organisations populaires) qui se sentaient déplacés et ignorés dans la répartition du pouvoir par l'aile technocrate du gouvernement (pas nécessairement identifiée au parti), et qui commençait à exercer son hégémonie au niveau du parti à l'échelle nationale depuis les années 80.

De son côté, le Parti Action Nationale (PAN), fondé dans cette région en 1942, a commencé progressivement à se faire une place politique dans la région à partir de certaines victoires sporadiques de ses candidats à la chambre basse. À partir des élections municipales de 1983, 1985 et 1986, les candidats du PAN ont accumulé de plus en plus de voix. Cependant, il fallait attendre jusqu'en 1995 pour que le parti puisse donner sa première grande démonstration de force (voir tableau No. 7.1 en annexe), en remportant quatre administrations communales, y incluses celle de la capitale régionale, que comme nous l'avons déjà souligné auparavant, représente le centre de gravité de toutes les activités politiques, sociales et économiques de la région. En effet jusqu'en 1994, les compétitions entre les partis politiques étaient très serrées, car le PRI bénéficiait encore de la sympathie des électeurs dans l'Etat et la commune de Aguascalientes. Dans la capitale, le contrepoids des communes de l'opposition était très faible, et la gauche était virtuellement inexistante.

"Le vote de censure " a été l'une des raisons évoquées pour expliquer le progrès électoral du Parti Action Nationale à Aguascalientes. Le PAN a su capitaliser le mécontentement des divers secteurs de la population (groupes marginaux, petits entrepreneurs et commerçants) qui ont vu leurs intérêts se léser avec l'application de la politique d'ouverture économique dans la région. En fait, peu de temps après les premiers symptômes de rupture au sein du PRI, mis à jour lors des élections municipales de 1983, le parti a reçu un grand nombre d'hommes d'affaire et des membres réputés de la classe économique locale dans ses rangs. D'une manière générale, la base sociale du PAN se trouve enracinée dans les classes moyennes.

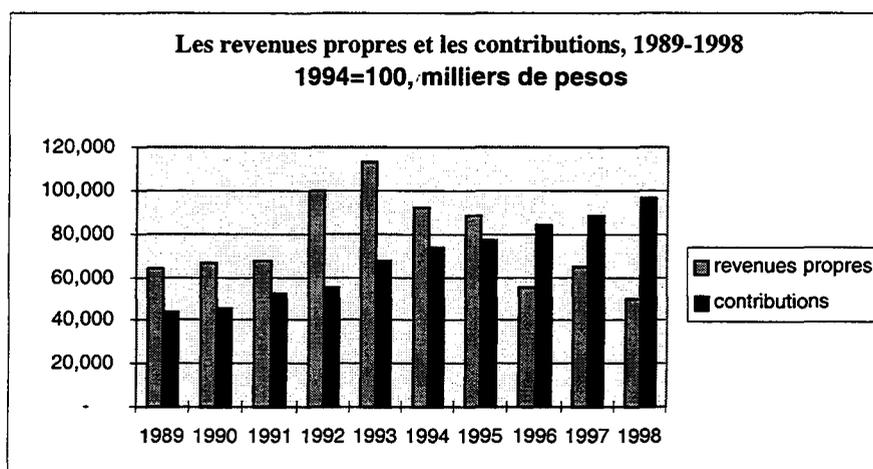
## 7.2 Évolution de la gestion municipale

### 7.2.1 Les finances publiques de la ville

L'analyse des finances publiques de la ville est un reflet de la situation économique nationale. Entre 1989 et 1998, les revenus propres de la commune ont représenté en moyenne un peu plus de 50% du total de ses revenus, un indicateur qui laisse voir que les finances municipales étaient relativement en bonne santé. Il convient toutefois d'alerter sur un fait; au cours de ces dernières années, les recettes de la commune ont tendance à diminuer (voir tableau 7.2 en annexe). Une autre démonstration de cette tendance à la chute s'observe dans la relation entre les revenus directs et les participations fédérales. Dans la graphique 7.1, on peut observer sans équivoque une diminution des ressources municipales directes, et une augmentation graduelle des contributions fédérales.

Du côté des dépenses, il y a eu une baisse considérable sous la rubrique des investissements publics. Alors que le montant alloué en 1990 était approximativement l'équivalent des dépenses administratives, en 1998 cette somme représentait seulement un peu plus du quart des dites dépenses (voir graphique No.7.2). Les valeurs de l'indice de la capacité financière de la commune (le pourcentage des dépenses administratives couvert avec les ressources propres) tend également à la baisse, car en 1998, elle a pu couvrir seulement 60% environ de ses dépenses (voir tableau 7.3 en annexe). Un autre indicateur qui démontre aussi sans équivoque la dépendance financière de la commune par rapport aux participations fédérales est le fait que celles-ci sont passées de 40% de ses revenus au début des années 90, à 70% à la fin des années 90 (voir tableau 2). Il semblerait que l'ordre et la stabilité qui avaient régné dans les finances municipales jusqu'en 1994, ont été perturbés d'une part par la crise économique de 1994, et d'autre part par les ajustements qui résultent de l'alternance politique au pouvoir.

GRAPHIQUE 7.1

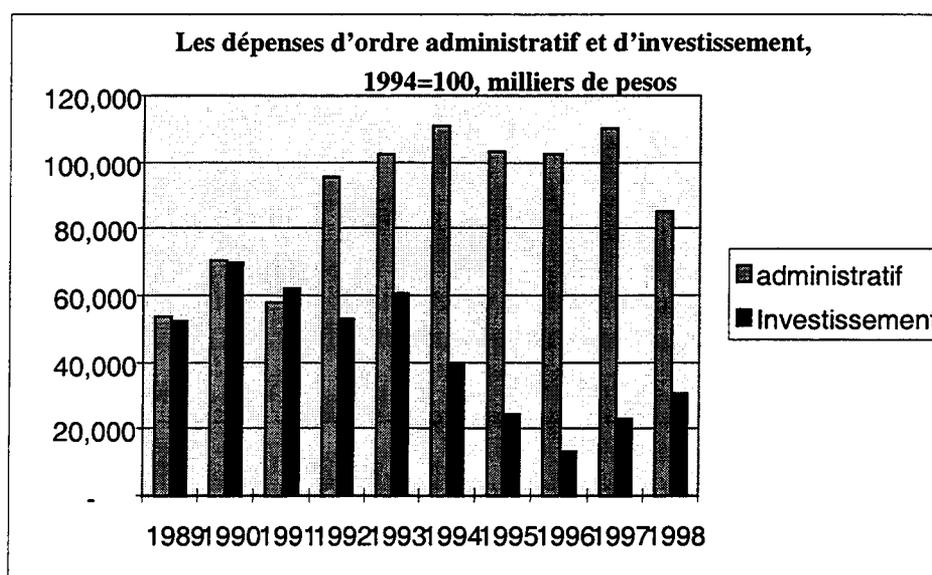


Source : Élaboration personnelle avec données INEGI

### 7.2.2 Évolution de la structure administrative

La plus grande partie de l'histoire de l'administration municipale de Aguascalientes est caractérisée par l'improvisation et l'informalité. Il fallait attendre jusqu'en 1984 pour émettre le premier règlement interne relatif à l'administration municipale. Le but de ce règlement a été de réguler les fonctions des neuf directions générales qui conformaient l'administration municipale à cette époque-là. La prochaine modification à la structure administrative municipale a eu lieu en 1985, par la suite du transfert du service de circulation du gouvernement régional au gouvernement municipal au cours de cette même année. Parmi les changements les plus notoires dans la structure organisationnelle de la mairie au cours de la période 1987-1989, nous pouvons mentionner la réduction du nombre des départements qui sont passés de dix à six. Cependant, quoique cette réforme a réduit la structure administrative municipale, elle n'a pas impliqué pour autant une réduction du nombre de personnel; sinon au contraire, une augmentation de près de 20% des employés au cours de ces trois ans de gestion.

GRAPHIQUE 7.2



Source : Élaboration personnelle avec données INEGI

Entre 1990 et 1992, en termes généraux, on a maintenu les mêmes proportions entre les unités administratives et celles d'encadrement ou consulting (staff). Parmi les départements qui ont vu le jour pour la première fois au cours de cette administration, nous pouvons mentionner la *Direction générale d'administration du développement*, responsable de la planification municipale, du contrôle de l'expansion physique et démographique de la ville, de l'aménagement du milieu urbain, en plus de pouvoir proposer des mesures relatives à l'augmentation des activités de production, pour pouvoir améliorer les conditions socioéconomiques de la population. Sans aucun doute, il s'agissait d'une batterie de responsabilités qui dépassaient, de par ses ambitions, la vision administrative traditionnelle de la majeure partie des communes du pays. Une autre réalisation de grande importance effectuée au cours de cette période a été la création du *Département de contrôle financier*, chargé de veiller à la stricte observance et à l'exécution des projets qui ont été ratifiés, de la bonne utilisation des ressources, de l'évaluation des tâches des différents départements

administratifs; et si besoin est, d'apporter des mesures correctives au cas où il y aurait des déviations par rapport à ce qui a été formellement accordé et ratifié.

Les modifications précédentes ont de nouveau engendré une augmentation de personnel, dans une proportion globale de 15% (voir tableau 1). Le nombre du personnel a surtout augmenté dans les services opératoires, responsables de la prestation des services publics, comme le service de la circulation et de la sécurité publique qui a augmenté de 13.5%; l'éclairage public, le nettoyage des rues, et le service des parcs et des prairies qui ont augmenté le nombre de leurs ouvriers à 13.7% au total.

Entre 1993 et 1995, la structure de l'administration municipale était composée de sept départements d'encadrement et sept directions générales. Parmi les modifications les plus importantes, on peut parler de l'intégration de la *Coordination d'informatique* au sein des départements d'appui. Parmi les principales fonctions exécutées par cette coordination, on peut mentionner la création et / ou l'actualisation de bases de données comme par exemple: la perception des impôts immobiliers et de droits divers; ce qui a engendré une augmentation des recettes municipales et une amélioration substantielle dans l'attention dispensée au public.

Un autre cas qui est digne d'être mentionné est celui de la création de la *Direction de développement urbain*, responsable de l'élaboration et du suivi du Plan de développement urbain 1994 - 2010, qui a reçu un grand appui au cours de ces années, à la suite de l'insertion de la ville de Aguascalientes dans le programme fédéral "100 villes" du gouvernement fédéral. En plus, au cours de cette période, on a cherché à mieux formaliser les procédures administratives avec la création du *Manuel d'organisation*, le *Manuel des procédures* et l'*Annuaire des formalités et des services publics municipaux*. On a pu contrôler également la croissance effrénée du nombre des employés; d'une manière exceptionnelle, au cours des onze ans de cette étude, pendant cette période le nombre des travailleurs municipaux a augmenté seulement de 34 employés, c'est-à-dire, une augmentation marginale de 1%.

Au cours de la période suivante (1996-1998), la dynamique a été de conserver tout ce qui a bien fonctionné au cours des administrations antérieures, et de comparer et copier les expériences positives qui avaient déjà fait leur preuve dans d'autres régions du pays, ce qui a conduit à de nouveaux réajustements dans la structure organisationnelle. Parmi les innovations apportées par cette nouvelle structure administrative, nous pouvons souligner l'intérêt de faire participer la population dans les prises de décision du gouvernement. Cette mission a été confiée à la *Secrétairerie du développement social* qui avait la responsabilité d'encourager, d'organiser et de surveiller la participation des différents comités citoyens. Il convient également de mentionner parmi les réalisations du programme de modernisation administrative municipale, le certificat à la qualité (ISO 9002) décerné à la mairie, pour la prestation de certains services municipaux, particulièrement celui du ramassage des ordures.

Finalement, la création de la *Secrétairerie du développement économique et des entreprises* est une preuve irréfutable de l'expansion des responsabilités municipales dans des sphères d'activité qui étaient complètement en marge –il fut un temps– des compétences des autorités municipales. La mission de cette secrétairerie était d'appuyer le développement des petites entreprises dans la région, à travers des cours de formation et de l'assessorat. L'objectif ultime a été celui de donner un nouveau dynamisme à la culture entreprenante locale et de réactiver le marché, afin de pouvoir contribuer par ainsi au développement économique et social de la région. Une nouvelle fois, ces transformations dans la structure organisationnelle de la commune ont provoqué une augmentation de 20% du nombre de ses employés.

Au-delà des changements caractéristiques des périodes triannuelles de gouvernement, la structure municipale s'est multipliée, à cause des changements effectués dans l'agenda des politiques publiques. Au cours des dernières années, on a pu noter un intérêt croissant de la part des autorités municipales pour aller au-delà de leurs attributions traditionnelles comme l'approvisionnement en eau potable et les services de nettoyage et d'éclairage public, pour se transformer en promoteurs du développement régional, en assumant d'autres activités comme la planification urbaine, le développement de la participation sociale et l'appui aux petites entreprises.

TABLEAU 7.1

*Évolution de la structure administrative du gouvernement de la ville d'Aguascalientes 1987-1998*

Période	Organismes consultants	Organismes d'opération	Nombre d'employés
1987-1989	Secrétairerie Particulier; Secrétairerie Privée; Relations Publiques; Intégration Citoyenne et Coordination Rurale.	Gouvernement; Finances; Planification et Développement de la Commune; Travaux Publics; Services Publics; et Services Administratifs.	2858
1990-1992	Cabinet d'Affaires Publics; Communication Sociale; Coordination de Solidaridad; y Coordination Rurale.	Gouvernement; Trésorerie; Administration du Développement; Travaux Publics; Services Publics; Infrastructures Urbaine; Administration.	3300
1993-1995	Cabinet d'Affaires Publics Inspection des Finances; Communication Sociale; Systématisation Administratif.	Gouvernement; Finances; Travaux Publics; Services Publics; Administration; Programmation y Développement Social.	3334
1996-1998	Inspection des Finances; Relations Publics; Secrétairerie Particulier; et Coordination des Conseillers.	Gouvernement; Finances; Administration; Développement Urbain; Travaux Publics; Développement Social; Services Publics et Ecologie; et Développement des entreprises privées	4000

### 7.2.3 Profil des cadres moyens et supérieurs de l'administration municipale

À partir des informations obtenues à la suite d'une série d'entretiens réalisés auprès de fonctionnaires de premier et second rang de l'administration municipale, on a obtenu le profil professionnel suivant: 95% des fonctionnaires qui occupent des postes de direction ont un diplôme universitaire, parmi lesquels 78% sont détenteurs d'une licence et 12%, d'un master. 68% sont sortis des universités publiques et seulement 32% des fonctionnaires proviennent d'une institution privée. Parmi les professions les plus répandues, on trouve par ordre d'importance les ingénieurs (24.4%), les licenciés en comptabilité (17.1%), les architectes (12.2%), les administrateurs (9.8%), et enfin ceux qui ont fait leur carrière dans une branche des sciences sociales et de la communication (9.8%) et dans les sciences médicales et biologiques (9.8%).

Quant à l'ancienneté dans les postes occupés, le résultat est émouvant: aucun des cadres dirigeants de l'administration municipale avait plus de trois ans d'expérience dans son poste quand on a réalisé l'enquête en 1998. Ceci permet de déduire qu'il y a eu un changement systématique de tous les cadres dirigeants dans leurs fonctions, avec l'arrivée du Parti Action Nationale au pouvoir. Il y avait également un manque d'expérience notoire: 37% du total de ces fonctionnaires avaient travaillé seulement pour le privé avant leur fonction actuelle, et la totalité de ceux qui occupaient les postes de direction dans l'administration communale en 1998, avaient des antécédents d'exercice professionnel dans le privé, au moins une fois.

### **7.3 Évolution de l'agenda des politiques municipales**

#### **7.3.1 Analyse de l'agenda à partir des comptes rendus des réunions célébrées par le conseil municipal**

Comme il a été expliqué dans le chapitre 2, la méthode utilisée pour analyser l'agenda des politiques publiques locales a été construite à partir d'une révision des comptes rendus des réunions célébrées par le conseil municipal au cours de la période d'études. Nous avons procédé à une classification des différents sujets traités en six grands thèmes d'agenda: l'agenda administratif, l'agenda politique, l'agenda juridique, l'agenda des services municipaux, l'agenda des services non municipaux, et enfin celui du développement social. À travers cette classification, nous pouvons nous rendre compte que d'une manière générale, l'agenda administratif (relatif à l'administration des ressources matérielles, financières et humaines) a eu le dessus sur tous les autres. 36% du total des sujets traités dans les réunions du conseil municipal au cours des onze dernières années, sont de nature administrative. Parmi les rubriques qui la composent, le thème de l'administration des ressources naturelles a été le plus récurrent. Entre 1996 et 1998, la permutation des propriétés municipales - mesure utilisée pour compenser les particuliers qui étaient victimes des expropriations effectuées par le gouvernement municipal, à cause de ses politiques de développement urbain - a été le sujet le plus discuté.

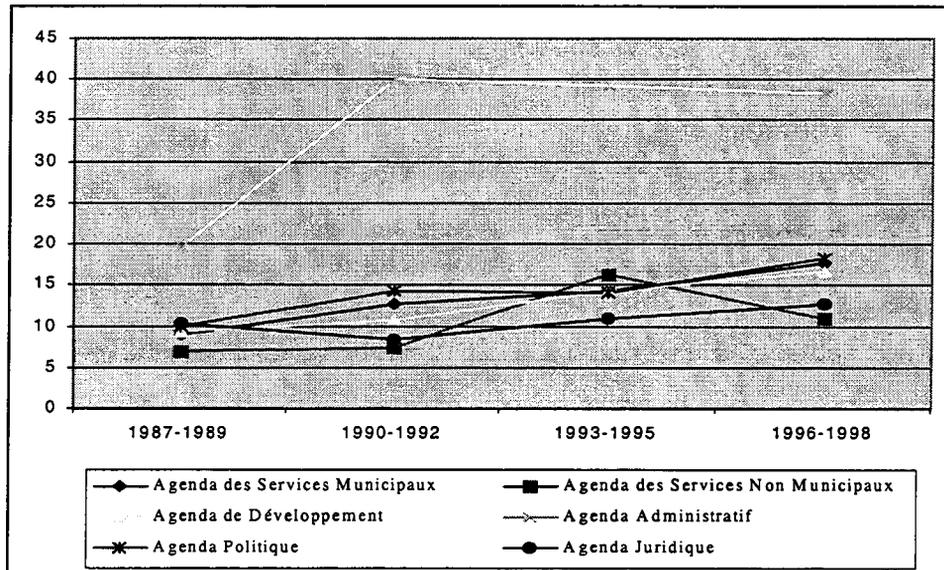
L'agenda politique et celui des services municipaux, deuxième et troisième par ordre d'importance, ont constitué 30% des sujets traités par le conseil municipal. Les

discussions ont été le plus souvent associées à un problème historique qui affecte la vie des habitants de la région: l'approvisionnement du service d'eau potable. Au cours des onze années qui composent notre période d'études, on a distingué trois grands moments dans l'évolution de ce dilemme: au début (1991 - 1992), la discussion tournait autour des mesures pertinentes à prendre pour améliorer le service. Les carences de toutes sortes, produits des nombreuses fuites, des constantes interruptions dans le service et de son absence totale dans les quartiers surgis à la suite des constructions irrégulières - ont provoqué beaucoup de mécontentement parmi les habitants de la commune. Dans un second temps (1993 - 1995), la polémique tournait autour de l'entreprise privée qui avait obtenu le droit de concession de ce service. Ses mesures comme: l'augmentation accélérée des tarifs et la suspension du service à tous ceux qui n'étaient pas à jour dans leur paiement avaient provoqué l'irritation et même la colère de certains utilisateurs du service. Enfin, la troisième période (1996 - 1998) est marquée essentiellement par la volonté du gouvernement récemment élu, d'annuler le contrat de concession qui a été signé avec l'entreprise privée; ce qui a donné lieu à des relations très tendues (parfois même à des conflits ouverts) entre le gouvernement municipal, les représentants de la firme privée et le gouvernement de la région. D'un autre côté, du total des 1148 sujets traités au cours de cette période, 11% sont de nature juridique. Les sujets les plus souvent discutés concernaient la création et/ou l'adéquation des règlements, des manuels et des procédures administratives. Au cours des deux dernières administrations considérées dans cette période d'études, la production de ces types de matériels s'était multipliée de manière très significative.

Finalement, les deux thèmes d'agendas les moins discutés étaient ceux du développement municipal (13%) et des services non municipaux (11%). Dans le cas du premier, on peut parler de sa *densité* et de sa complexité, à cause des différents acteurs et agents impliqués. Des sujets relatifs aux infrastructures urbaines et à l'économie municipale ont occupé 35% de cet agenda. Quant aux thèmes des services non municipaux, l'éducation a été le sujet le plus souvent discuté et a occupé à peu près 50% de cet agenda.

GRAPHIQUE 7.3

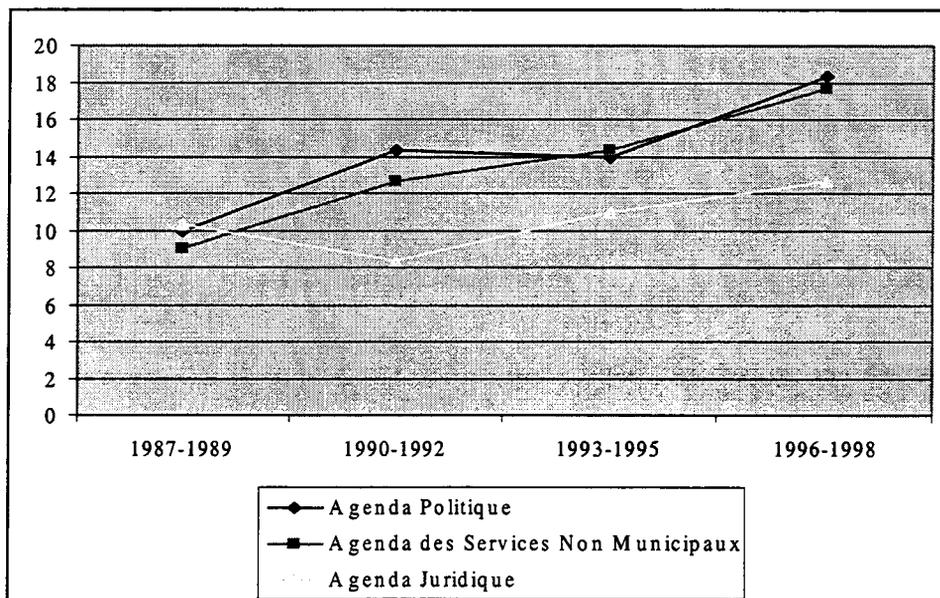
Agenda des politiques publiques de la ville d'Aguascalientes, 1987-1998



Source : Élaboration personnelle à partir de comptes rendus du Conseil Municipal

GRAPHIQUE 7.4

Agendas politique, juridique et des services publics de la ville d'Aguascalientes, 1987-1998



Source : Élaboration personnelle à partir de comptes rendus du Conseil Municipal

### 7.3.2 La politique urbaine

Comme conséquence de l'explosion démographique des trente dernières années, et du développement industriel de la ville, Aguascalientes concentre dans son territoire 84% du total des établissements ou entités économiques de la région, 87% des travailleurs industriels, 89% des travailleurs du secteur secondaire et 93% du personnel qui travaille dans le secteur services. Ces indicateurs, en plus de mettre en exergue l'importance de la ville au niveau régional - on parle en effet de Aguascalientes comme la ville-état fédéré a entraîné également tous les problèmes inhérents confrontés par toutes les villes en expansion comme: la criminalité, les problèmes de la circulation routière, le déficit immobilier, les constructions irrégulières, la pollution et de fortes pressions de la part des habitants pour augmenter la couverture des services publics.

Pour affronter ces difficultés, la planification urbaine a été le thème prédominant de l'agenda des politiques publiques des administrations régionales et municipales. En 1980, alors qu'il était encore assez rare d'entendre parler de ce sujet dans les autres villes du pays, la planification de Aguascalientes était déjà contemplée à travers un Plan Directeur, et a été perçue, pour la première fois, comme une activité associée aux grands thèmes de développement urbain. Dans ce plan, les principaux problèmes qui ont été diagnostiqués sont les suivants: un manque de réserves territoriales, une faible densité démographique et une insuffisance de réserves écologiques. Parmi les travaux les plus importants réalisés à la suite de ce plan, nous pouvons citer la construction de plusieurs avenues périphériques, construites de façon à orienter le développement de la ville vers la zone orientale, dans l'esprit de protéger les zones agricoles situées au côté occidental de la ville. À la suite d'une évaluation réalisée en 1994, on s'est rendu compte qu'effectivement, l'expansion de la ville a surtout été expérimenté à l'Est; cependant, la redistribution de la population était partielle (il y avait encore des territoires non occupés) et les réserves écologiques et territoriales insuffisantes.

En 1989, on a mis sur pied le *Programme Directeur Urbain* de la ville, conçu dans l'esprit de renforcer la politique des réserves territoriales. Dans cette logique, les deux derniers instruments qui ont vu le jour sont: le *Code (règlement) urbain de construction* et le *Programme de développement urbain 1994 - 2010*, promulgués

respectivement au mois de mai et au mois de juin 1994. Comme les programmes antérieurs, ces derniers suivaient en grande partie les orientations établies dans les programmes de développement fédéraux et régionaux. L'élément nouveau dans ce plan est représenté par l'insertion de la participation sociale dans le processus de planification de la ville, à travers le *Comité de développement urbain et rural municipal*. Ce comité est responsable d'orienter et d'encourager la participation des citoyens. Sa composition est complètement mixte et prend en compte les différentes organisations sociales, les associations professionnelles, les hommes d'affaires, les institutions académiques et les agences des trois niveaux de gouvernement (fédéral, régional et municipal).

Parmi les principales responsabilités de ce comité (en plus de celles qu'on vient de citer), on peut mentionner: la réalisation d'études et la formulation de recommandations en matière de réserves territoriales, la régularisation de la possession de propriétés (terrains) en milieu urbain; opiner sur la pertinence d'exécuter certains travaux d'infrastructures et d'équipements urbains prioritaires; représenter les intérêts de la communauté; proposer et organiser la coopération entre les particuliers et les autorités régionales et municipales en matière de travaux publics et de services urbains, et proposer aux autorités la création de nouveaux services ou le maintien et l'amélioration de ceux qui existent déjà.

Parmi les obstacles les plus sévères auxquels ce système de planification urbain a dû faire face, on peut mentionner le manque de participation de la société (tant des communautés que des associations des habitants des quartiers) d'une part; et d'autre part - dans la perspective même du Maire alfredo Reyes Velasquez (1995 - 1998) - l'incapacité de l'administration municipale de créer un organisme décentralisé, capable d'assurer la continuité et l'indépendance du processus de planification de la ville.

"Nous devons constituer de façon structurelle des organismes comme l'IMPLAN (Institut Municipal de Planification) de Leon, qui représente une espèce de colonne vertébrale de ces programmes. En tant que gouvernement de transition, nous ne pouvons pas encore le faire; mais il reste encore de grands défis que nous devons prendre en charge et incorporer dans l'agenda du prochain gouvernement." (*Alfredo Reyes Velasquez, Maire de la Ville 1996-1998, interviewé en 1998*).

S'il n'y a aucun doute que le système de planification de Aguascalientes est l'un des plus avancés du pays, on ne peut pas nier la grande influence exercée dans ce domaine par le gouvernement régional, qui jusqu'à présent contrôle l'orientation suivie par la ville-capitale dans ce domaine.

### 7.3.3 Évolution des structures de participation citoyenne dans la politique urbaine

La relation entre les autorités municipales et les citoyens, pour mener à terme certaines activités gouvernementales de façon conjointe, a été relativement inexistante à Aguascalientes. Entre 1987 et 1992, le modèle de participation le plus courant qui existait entre les autorités et la population, était la formulation directe de certaines demandes au Maire de la ville par des certains notables de la société civile, ainsi qu'à travers les structures corporatistes traditionnelles du PRI. Cette méthode personnaliste venait encourager les pratiques traditionnelles d'utilisation patrimonialiste des ressources publiques, et était en même temps responsable de l'absence d'une culture d'organisation et de participation de la part de la population; ce qui empêche de parler au sens strict, d'un système de participation sociale à Aguascalientes.

Entre 1987 et 1989, les relations entre la société locale et le gouvernement municipal, à la recherche de solutions aux problèmes communautaires, se tissaient à travers la réalisation des "travaux de coopération". À partir de cette modalité de coopération, les bénéficiaires directs des travaux financiaient un pourcentage du coût total des travaux réalisés (cette contribution s'élevait à 35% à cette époque). On peut également parler d'un certain progrès dans les relations citoyen-gouvernement au cours de la période 1993-1995, avec l'installation de la ligne téléphonique "*Munitel*", à travers laquelle les administrés pouvaient communiquer leurs besoins aux autorités locales. Cette démarche a été particulièrement bien reçue par la population, et les onze

mil appels réalisés approximativement entre 1994 et 1995 témoignent de cette acceptation.

L'effort le plus significatif vers l'instauration d'un système formel de participation sociale a été réalisé entre 1996 et 1998. Le premier obstacle naturel auquel s'est heurté cette initiative, a été celui de vouloir implanter un système de participation sociale au sein d'une société qui n'avait jamais eu une tradition de participation. Face à cette carence, le gouvernement a utilisé comme modèle le système qui était en train de fonctionner dans la ville de Leon.

"Au-delà des similitudes qui existent dans les structures d'organisation entre les deux systèmes (qui sont en fait très similaires), la différence fondamentale se trouve au niveau des destinataires de ces programmes. À Leon, les gens sont plus entreprenants, ils ont une éducation familiale qui leur apprend qu'ils doivent obtenir ce dont'ils ont besoin au moyen du travail et des efforts (ils sont des '*sinarquistas*'<sup>390</sup>). En revanche, à Aguascalientes, ce qui règne c'est une culture de favoritisme et de providentialisme. Les gens n'ont pas l'habitude de s'organiser et ils attendent passivement que le gouvernement vienne résoudre tous leurs problèmes (ici ils sont des '*vallejistas*'<sup>391</sup>)". (Silvia Díaz, sous-directrice de promotion communautaire du gouvernement de la ville 1996-1998, interviewée en 1998).

Pour ce faire, le schéma proposé a été le suivant:

- La cellule de base du système de participation commence avec les *Comités des habitants des quartiers voisins* (qui peuvent être urbains ou ruraux). Leurs membres sont élus directement par les habitants de la communauté, et ils ont pour mission spéciale d'inventorier les besoins de leurs communautés, en tout ce qui révèle des attributions de la commune comme: l'embellissement, les services publics, les infrastructures sociales, entre autres.
- La structure suivante est composée de deux *Conseils*, qui sont intégrés par les représentants des Comités, et qui s'occupent de certains aspects spécifiques (par exemple de voirie ou de sécurité publique). Le premier conseil ou 'Conseil municipal des comités des quartiers' est présidé par le Maire de la ville, et intégré

<sup>390</sup> Il s'agit comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 3 d'un mouvement chrétien (1937) qui accorda une grande importance à l'action civique des citoyens et accepta comme licite la résistance des citoyens aux actions "tyraniques" du gouvernement.

<sup>391</sup> On fait référence à un ancien leader du syndicat des travailleurs des chemin de fer, on fait référence à une culture corporatiste de participation.

ensuite, en plus des représentants des comités de quartier, par tous les secrétaires, les conseillers et les administrateurs de la mairie. Ce conseil traite de sujets généraux de participation sociale dans la commune. Le second Conseil prend le nom de 'Conseil de développement municipal' et est muni de toutes les prérogatives pour décider de façon irrévocable l'utilisation des ressources du "ramo33"<sup>392</sup>.

En plus, on a créé la sous-direction de promotion civique responsable d'encourager l'organisation des comités de quartiers, de réaliser des activités de formation sur des mécanismes divers de participation sociale, d'assister le comité, d'évaluer ses actions, et enfin d'éviter que ces schémas de participation sociale "ne soient pas capturés" par les groupements politiques. Le suivi du mode de fonctionnement des comités est très intense; en fait, un promoteur assiste aux réunions des comités une à deux fois par mois.

Finalement, on a décidé de reproduire le programme "*Mercredi citoyen*" déjà expérimenté à Leon; et le mécanisme a été exactement le même: chaque mercredi, le président municipal et tous les hauts fonctionnaires de son administration se réunissent dans la cour de la mairie et prennent note directement des demandes formulées par leurs citoyens. Dans un premier temps, on a édité le manuel d'opération. Au cours de chaque session de "*Mercredi citoyen*", il existe un livre de bord dans lequel on enregistre l'heure de commencement de chaque table de travail et le mécanisme qui est utilisé. Ces informations sont utilisées ensuite pour faire des observations et/ou des recommandations à chaque dépendance municipale, afin de pouvoir perfectionner le processus d'attention aux demandes de la population. À travers ce programme, l'administration a pu se rendre compte que les demandes les plus courantes exprimées par la population concernaient le service d'eau potable; la sollicitation de décomptes dans le paiement des impôts immobiliers et des amendes; et la demande de ressources et des cours de formation de la part des micro entreprises.

---

<sup>392</sup> On fait référence au programme fédéral pour le développement de l'infrastructure sociale. Bien qu'il s'agit d'un programme fédéral les collectivités locales décident l'allocation des ressources. Cf. Chapitre 4.

Année	Nombre des citoyens	Affaires terminées	Affaires en cours
1996	49,172	88.9%	11.1%
1997	42,169	95%	5%
1998	48,104	98%	2%

Source: élaboration personnelle à partir d'information du bureau du mercredi civique, Aguascalientes, 1998.

Il convient également de souligner un autre programme assez récent : celle des *Actions partagées avec la communauté*. Ce programme s'occupe essentiellement de la maintenance et de l'embellissement de plusieurs quartiers (1996). Pour qu'un quartier puisse en recevoir les bénéfices, il doit exister - entre autres conditions requises - un comité de quartier fonctionnel, qui assume la responsabilité de dresser un inventaire des besoins les plus pressants de la communauté. Ensuite, l'administration municipale paie les frais du programme, à condition que les habitants du quartier se compromettent à conserver les travaux réalisés en bon état.

#### 7.3.4 Les programmes fédéraux de développement social au niveau municipal

Comme il a été dit dans le chapitre 3, le programme national de solidarité (1989 - 1994) a été - au cours de sa période de fonctionnement - le programme fédéral de lutte contre la pauvreté le plus important du pays. L'application de ce programme à Aguascalientes a produit des répercussions importantes, non seulement à cause du montant considérable de ses ressources, mais aussi parce que les grandes lignes de son fonctionnement ont exigé la participation directe des bénéficiaires, pour pouvoir prioriser leurs besoins.

Postérieurement, pendant l'administration du président Ernesto Zedillo (1995 - 2000), les ressources du programme national de solidarité ont été transférées aux Etats et communes du pays. Pour la plupart des communes, cette décentralisation a

représenté une apportation très importante de ressources à la rubrique des dépenses consacrées aux investissements. À Aguascalientes par exemple, entre 1996 et 1998, les ressources décentralisées (Ramo 33) ont représenté en moyenne 13% des revenus généraux de la commune; c'est à dire l'équivalent de 21% des contributions fédérales et de 34% des revenus propres perçus par l'administration communale au cours de ces années. Cela signifie que pour chaque peso perçu par la commune par ses propres moyens, elle reçoit 34 centimes de pesos de plus, grâce à l'application de la politique de décentralisation. Du côté des dépenses, les ressources décentralisées représentèrent 14% des dépenses totales, 19% des dépenses administratives et 102% des investissements. C'est face à cette dernière considération qu'on peut vraiment se rendre compte de l'importance de cette politique de décentralisation, qui a permis en termes quantitatifs une augmentation des dépenses sociales du double de la quantité qui a été exercée entre 1996 et 1998.

Il n'en reste aucun doute que la gestion des programmes sociaux de la commune ait devenue un sujet de plus en plus important, en plus du fait qu'elle s'appuie progressivement sur des mécanismes de participation sociale. On peut dire que le profil de la gestion municipale s'est progressivement transformé au cours de ces dernières années, en accordant de plus en plus d'importance à la politique urbaine et sociale.

#### 7.4 Observations préliminaires

a) *Une gestion gouvernementale stable.* Sans aucun doute, pour ce qui va de notre période d'analyse, le cas de Aguascalientes est le reflet d'une gestion municipale stable, surtout si on le compare avec d'autres cas de gestion municipale à l'échelle nationale. Depuis les administrations PRIistes, jusqu'à l'époque PANiste commencée en 1996, il y a eu une certaine préoccupation pour maintenir un ordre administratif interne et améliorer de façon permanente les services publics. Certes, il y a eu des changements systématiques au cours de chaque triennat, comme dans le cas de toutes les municipalités mexicaines; et ceux-ci se sont renforcés à partir de l'alternance politique de 1996. Cependant, on observe une certaine continuité de gestion, et en grande partie dans les programmes municipaux déjà amorcés,

particulièrement ceux qui renvoient au développement urbain. Cela dit, avec l'alternance, il y a eu des changements importants dans le style de la gestion municipale, mais sans qu'on puisse parler de rupture institutionnelle profonde. Cette dynamique a donc permis le maintien d'une relative stabilité, malgré les problèmes politiques occasionnés en 1995, avec l'augmentation des tarifs du service d'eau potable.

*b) Une gestion de la politique urbaine qui se modernise et se fait plus complexe.*

L'évolution de l'agenda des politiques publiques laisse à découvert leur croissante complexité, en passant d'une attention prioritaire accordée à l'administration des services municipaux vers la gestion de projets de développement urbain et économique, qui imprègnent progressivement une autre dynamique à cette administration. La densité de l'agenda des politiques publiques change, et l'obtention de consensus entre les divers acteurs sociaux est devenue une caractéristique essentielle des processus de prise de décisions politiques.

*c) Une action publique de plus en plus coopérative.* La stabilité relative vécue -

malgré l'expérience de l'alternance - est une démonstration d'un contexte politique et social calme, surtout si l'on considère le fait que cette alternance a eu lieu dans un climat harmonieux. On a certes connu des moments de lutte entre les gouvernements municipal et régional, cependant, on ne peut pas les comparer avec les scènes de confrontations ouvertes et les situations d'ingouvernabilité vécues au cours d'autres expériences similaires à l'échelle nationale. Une explication probable renvoie sur le fait qu'il existe dans la ville une certaine accumulation de capital social, quoique passive, qui empêche que les luttes d'intérêt et de clans puissent altérer la stabilité publique. En plus, il est important de souligner que dans le contexte particulier de Aguascalientes, la croissante captation des investissements privés, tant national qu'étranger, a contribué à réduire les impacts des crises politiques - tout de même isolées. Globalement, il s'agit d'un contexte d'expansion économique et d'opportunités croissantes et multiples, qui fortifie la culture d'entrepreneuriat local et une certaine dose de civilité. On observe la formation progressive des coalitions pour le développement de la ville, au début de la décennie elles jouent plutôt à travers les structures corporatistes du PRI, bien qu'à la fin elles commencent à agir avec plus d'indépendance.

d) *Une vision innovatrice que peu à peu se consolide.* Finalement, il convient de souligner que la gestion municipale de la ville de Aguascalientes, tout au long de notre période d'analyse, s'est caractérisée par l'application de bonnes pratiques de modernisation interne et l'utilisation des schémas de participation sociale qui ont déjà fait leur preuve dans d'autres régions du pays. Par ailleurs, en ce qui concerne la planification du développement urbain, au-delà des considérations sur les réussites ou échecs de ces programmes, cela a été sans aucun doute un modèle précurseur de gestion municipale qui s'est systématiquement intéressé à cette problématique.

## Chapitre 8

### LA VILLE DE SAN LUIS POTOSI (1989- 1999): ALTERNANCES POLITIQUES ET INGOUVERNABILITE

#### 8.1 Evolution du contexte municipal

##### 8.1.1 Antécédents de la ville de San Luis Potosi

L'espace géographique qu'occupe aujourd'hui la ville de San Luis Potosi (SLP) a été originalement occupé par les tribus *huachichiles*, qui furent postérieurement dominées et déplacées par les tribus *aztèques*, avant de tomber finalement sous la domination espagnole. SLP fut élevé au rang de ville en Août 1658 par le représentant royal d'alors ; décision qui fut ratifiée par le Roi Phillippe IV d'Espagne.

Les premiers centres religieux furent dirigés par des franciscains depuis 1593. A partir de 1688, ils ont commencé à installer des couvents de manière définitive, et leurs travaux se poursuivraient pendant tout le XVIIIème. siècle. Tout au cours de cette période la ville recevait constamment la visite de diverses délégations religieuses, qui commencèrent par construire toute une série d'édifications religieuses (de toutes sortes). Vers les années 1631, SLP était considérée comme la troisième base spirituelle des représentants de la délégation royale, après les villes de Mexico et Puebla.

En 1855, après son active participation dans la guerre de l'indépendance et sa forte résistance contre l'occupation américaine, actions qui ont valu à San Luis Potosi le nom de "San Luis de la Patrie", la ville a connu une période de prospérité économique due en grande partie aux investissements étrangers dans le secteur minier. Au cours de cette période, plusieurs gouvernements ont développé des projets d'infrastructures - notamment des voies de communication - qui devraient avec le temps se convertir en levier du développement des activités économiques de la région. SLP a joué un rôle prépondérant dans le mouvement révolutionnaire, avec notamment l'apparition de plusieurs groupes de résistance qui réclamaient la destitution du dictateur Porfirio Díaz. Une grande partie de ces groupements de résistance - de penchant libéral - étaient dirigés par de brillants intellectuels mexicains comme par

exemple Ponciano Arriaga, qui devrait se convertir après en l'un des membres les plus célèbres de l'assemblée constituante.

De par sa position géographique - en plein centre du pays - SLP a toujours été considéré comme une ville stratégique tant au cours de la période de l'indépendance que pendant la révolution. Probablement, cette situation explique aussi le fait qu'elle a vu naître et s'imposer plusieurs grands caciques à plusieurs moments de son histoire. La révolution a donné naissance peut-être aux deux plus grands caciques mexicains de toute l'histoire du XXème. siècle : Saturnino Cedillo et Gonzalo N. Santos<sup>393</sup>. Dans les deux cas, quoique leur influence ne s'exerçait pas uniquement dans la ville de SLP, c'était leur terrain naturel d'activité, étant donné que SLP est la capitale de la province.

Ce règne des caciques aurait donné une orientation spéciale à l'histoire de la ville, puisque c'est là aussi qu'ont pris pied les mouvements les plus importants contre le caciquisme au niveau national. Le mouvement le plus important, de nature politico-sociale, est apparu à la moitié du XXème. siècle, et a été baptisé sous le nom de *navisme*, en honneur à son fondateur : l'ophtalmologue Salvador Nava. Le Dr. Nava fonda le *Front Civique de SLP* (FCP) qui devrait se convertir avec le temps en l'un des plus importants mouvements politico-civiques de la région, et précurseur de ces genres de mouvement dans tout le Mexique contemporain. Avec l'appui de certaines organisations civiques et notables de la ville, le Dr. Nava s'est présenté et a gagné les élections municipales de SLP en 1958. Plus tard, en 1961, il a participé aux élections de Gouverneur de la province, et a été déclaré perdant à la suite d'un processus électoral assez douteux ; ceci a débouché sur l'une des crises politiques les plus violentes de toute l'histoire contemporaine de la région. Le *navisme* s'est transformé en un mouvement social qui luttait contre l'hégémonie des caciques locaux. Le mouvement a reçu le nom de son fondateur tenant compte de l'importance de son leadership et sa forte personnalité. Il se plaisait souvent à dire que " ... le seul vrai antidote contre un bon cacique est un bon caudillo".

Les antécédents laissés par ce mouvement étaient très significatifs et le mouvement lui-même a resurgi au cours des années 1980. En 1983, en la personne du Dr. Nava, le FCP s'est présenté à nouveau aux élections municipales et les a gagnées; cependant, il n'a pas réussi sa deuxième tentative de se faire élire gouverneur de la province. Postérieurement, en 1986, un autre candidat appuyé par le FCP a perdu les élections municipales au milieu de fortes accusations de fraudes électorales, puis les a remportées la période suivante de 1989-1991. Le *navisme* peut-être classé parmi les premiers mouvements à caractère démocratique au Mexique, et comme un exemple des très rares cas d'organisation sociale qui s'est fait en marge des partis politiques.

### 8.1.2 Géographie et démographie

La ville de SLP est située à 400 Kms. au nord de la ville de Mexico, la capitale du pays, occupant stratégiquement la partie centrale du territoire, et c'est l'unique état fédéré du pays qui partage des frontières avec neuf autres états. La ville concentre à elle seule 24.42% de la population totale de l'état fédéré, et a eu un taux de croissance démographique accéléré au cours de ces dernières années. Elle s'est prolongée sur les limites géographiques de deux autres communes voisines qui sont désormais considérées comme ses banlieues. En 1992, la commune de SLP était composée de 126 communautés.

Selon une classification mondiale, 28% du territoire municipal est considéré semi-aride. La vallée de SLP se trouve alignée dans la zone désignée sous le nom de "frange mondiale du désert", où tant la précipitation pluviale que les indices d'humidité se trouvent parmi les plus bas de la planète, en comparaison avec d'autres régions situées sur le même parallèle. En plus, SLP se situe dans un bassin hydrologique relativement sec et surexploité. Son climat est très aride, sa flore et sa faune sont composées en grande partie d'espèces désertiques. En termes de ressources naturelles, l'un des problèmes majeurs que la ville doit affronter dans les années à venir est le manque d'eau. Son approvisionnement requiert la perforation de puits assez profonds pour pouvoir exploiter ses nappes aquifères. Cependant, cette réserve s'est progressivement épuisée, outre le fait que ces nappes et les sources alternatives

---

<sup>393</sup> Dans le cas des caciques de la famille Santos, cette dynastie a commencé en 1816 et a duré 149 ans,

d'eau potable sont de plus en plus contaminées. Le manque d'eau constitue donc l'un des problèmes majeurs à résoudre dans les années à venir, et compromet dans une certaine mesure les possibilités du développement futur de la région.

En matière des services publics de base, il y a une couverture en électricité de l'ordre de 94%, en eau potable de 95% et en installations de drainage de 89 % ; occupant ainsi une place de choix parmi les villes de tout le pays qui offrent ses services à une plus grande partie de leur population. En 1960, la population de la commune était de 193,670 habitants ; 35 ans plus tard, en 1995, la population municipale était de 625,466 habitants ; soit une augmentation de plus de 300%. Le taux annuel de croissance au cours de ces 35 années a été de 3%. Particulièrement au cours des années 70, alors que le taux de croissance moyen de la région était de 2.6%, celui de la ville était de 4%. En 1995, 95.2% de la population habitait la ville et seulement 4.8% vivait dans les zones rurales de cette commune. En matière de migration, en 1987, 73% de la population était né dans la commune et 27% des immigrants. En termes de flux migratoire, il y a beaucoup plus de personnes qui quittent la commune que celles qui viennent s'y établir. Les émigrés s'en vont majoritairement aux Etats-Unis ; et comme on dit couramment dans la région, on ne connaît pas une famille de la ville qui n'aurait pas un de ses membres "de l'autre côté"<sup>394</sup>.

La ville de SLP et sa région métropolitaine occupent la 18ème place dans le ranking national en termes de conditions de vie<sup>395</sup>. Selon des données du Conseil National de la Population (CONAPO) de 1990<sup>396</sup>, le "niveau de pauvreté" de la ville est considérée très bas. Cependant, en dépit de cette note favorable, on a pu recenser

---

jusqu'à la mort de Gonzalo N. Santos, membre actif de la période post-révolutionnaire et cadre du PRI.

<sup>394</sup> Cette expression très populaire à SLP désigne les personnes qui vont aux Etats Unis, pour travailler dans divers secteurs de l'économie, depuis l'agriculture jusqu'au secteur service. La majeure partie d'entre eux n'ont pas de résidence légale sur le territoire américain; d'autres ont un permis de séjour légal et il y en a quelques-uns qui ont leur résidence définitive pour habiter à ce pays.

<sup>395</sup> La 18ème. place sur 31 villes capitales des états fédérés.

<sup>396</sup> Comme il a été expliqué dans les chapitre 3 et 4, l'indice de pauvreté utilisé est celui du Conseil National de la Population (CONAPO). Cet indice mesure le degré de retard d'une commune, et est élaboré à partir des variables suivantes : pourcentage de la population active qui gagne jusqu'à l'équivalent d'un seul salaire minimum ; pourcentage de la population active appartenant au secteur agricole ; pourcentage de la population analphabète âgé de plus de 15 ans ; pourcentage de maisons privé des services d'eau potable et d'énergie électrique ; taux de natalité parmi les femmes âgées entre 25 et 29 ans ; pourcentage de la population qui vit dans des localités de moins de 5,000 habitants, pourcentage de maisons ayant une ou deux chambres et finalement, le taux net de migration.

une forte présence de groupes marginaux dans plusieurs points de la commune. D'un autre côté, la construction des infrastructures, la production des services publics et le rythme de développement urbain en général est resté en dessous de la croissance démographique des vingt dernières années. De surcroît, l'expansion de ses banlieues a commencé par dépasser ses frontières géographiques naturelles en occupant une partie des espaces agricoles.

### 8.1.3 Contexte économique

La vocation économique de SLP pourrait se résumer en centre de régulation de services et d'autres activités comme l'industrie, la pétrochimie, la métallurgie et le tourisme. En 1993, la majeure partie de sa population active exerçait une activité dans le secteur tertiaire. En matière de développement industriel, la ville concentre le plus grand nombre des établissements industriels de toute la région, et cette activité s'est énormément développée surtout à partir de la première moitié des années 90. Selon des données officielles, 95% des activités industrielles correspondent à la micro et petite entreprise. En 1994, on avait recensé dans les parcs industriels de SLP 159 entreprises de manufactures industrielles; cependant, au cours des dernières années, on peut parler d'une croissance industrielle assez modérée en comparaison avec d'autres villes similaires du centre du pays.

### 8.1.4 Contexte politique

En dépit du fait que le *navisme* est considéré comme l'un des mouvements pionniers dans l'histoire des luttes démocratiques du pays, le parti officiel (PRI) a toujours exercé une forte hégémonie dans la région, même si ce n'est pas le cas de la ville qui a toujours eu des groupements politiques indépendants. La ville de SLP est réputée pour avoir acquis une conscience politique assez mûre et une très forte capacité de mobilisation sociale, dérivées en grande partie d'une culture de pensée libérale et d'expériences d'organisations autonomes comme le mouvement *naviste* par exemple. Cette caractéristique particulière de la ville a toujours représenté une véritable pierre d'achoppement pour le PRI, et spécialement au cours de la présidence de Carlos Salinas. Les fréquents conflits post-électorales et les pressions exercées par

---

une bonne partie de la société organisée ont obligé Carlos Salinas, président d'alors, à destituer et désigner toute une série de gouverneurs dans la région, ce qui n'a fait qu'augmenter la colère de la population et le climat d'instabilité local. Par exemple, en 1992 le gouverneur Fausto Zapata a démissionné au terme de 15 jours, contrairement aux six ans que devrait durer son mandat normal.

Comme précédemment mentionné, le mouvement *naviste* (institutionnalisé à travers le FCP) a surgi en 1958 avec la victoire du Dr. Salvador Nava aux élections municipales ; et s'est réaffirmé en 1983 avec de nouveau l'élection du Dr. Nava à la tête de la mairie. Dans les deux cas, après sa gestion municipale, le Dr. Nava a participé aux élections régionales au poste de gouverneur de la province, et a été évincé dans les deux cas de manière frauduleuse. Ceci a débouché sur des conflits politiques violents, des mobilisations populaires intenses et en réponse des actes de répression de la part du gouvernement. Après son deuxième mandat à la tête de l'administration municipale en 1985, le FCP a postulé un autre candidat - un homme d'affaires de la ville<sup>397</sup> - au poste de président municipal. Une fois de plus, les *navistes* ont perdu et ont lancé des accusations de fraudes électorales. Aux prochaines élections municipales de 1988, ils ont présenté de nouveau le même candidat ; et cette fois-ci on leur a reconnu la victoire. Le tableau 8.1 montre l'affiliation politique des sept derniers maires qui ont administré la ville, ce qui offre une idée suffisamment claire du taux de rotation des partis ou tendances politiques qui ont gouvernés la commune.

TABLEAU 8.1

### Les sept derniers maires de la ville de SLP et leurs affiliations politiques

Période	Maires	Parti
1980-1982	Miguel Valladares	PRI
1983-1985	Salvador Nava Martínez.	FCP-PAN-PDM
1986-1988	Guillermo Medina de los Santos.	PRI
1989-1991	Guillermo Pizzuto Zamanillo	FCP-PAN
1992-1994	Mario Leal Campos	PAN
1995	Conseil Municipal Provisionnel	Pluriel
1995-1997	Luis García Julián	PRI
1998-2000	Alejandro Zapata Perogordo	PAN

Source: Élaboration propre à partir des diverses sources.

<sup>397</sup> Le candidat en question était Guillermo Pizzuto, homme d'affaires d'une bonne réputation dans la ville, et dirigeant de la Chambre de Commerce de SLP. Paradoxalement, cette institution entretenait de très bonnes relations avec le parti officiel PRI.

Cette énorme mobilité politique a provoqué un phénomène de “vide du pouvoir” qui a eu des répercussions sur toutes les structures administratives du gouvernement local. Deux raisons principales ont expliqué l’apparition du mouvement d’opposition *naviste* ainsi que l’appui qu’il a bénéficié des habitants de la ville: la première est liée aux accusations d’un manque de vision politique et démocratique des gouverneurs qui se sont succédés, en plus de leur incapacité pour satisfaire les besoins de la ville ; et la deuxième raison - un peu plus politique - répondait à une volonté des citoyens de s’organiser en vue de constituer des groupements politiques neutres qui soient capables de présenter des options politiques différentes du PRI . L’expérience d’alternance au pouvoir dans cette ville laisse à découvert les difficultés politiques de toutes sortes que les gouvernements municipaux issus des partis de l’opposition ont dû faire face pour pouvoir gouverner. Parmi ces obstacles, nous pouvons citer un usage arbitraire des ressources économiques de la part des gouverneurs de la région.

Cette attitude de rébellion de la société locale ne s’est pas manifestée simplement au niveau de la municipalité, mais aussi au niveau régional. En huit ans, entre 1985 et 1993, la province a connu six gouverneurs différents, alors qu’une période normale devrait durer six ans. Quoiqu’ils étaient tous du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), les récurrentes crises politiques de toutes sortes avaient obligé au président du pays, à procéder à cette série record de désignations et de destitutions. Ces constantes agitations politiques pourraient peut-être expliquer par exemple, la décision du parlement régional de consacrer dans la constitution régionale le droit à la participation directe des citoyens aux décisions politiques de leur région par le biais des référendum, des assemblées populaires et des plébiscites ; alors ces mesures ne sont pas encore ratifiées à l’échelle nationale<sup>398</sup>. Selon la constitution de SLP, ces modalités de participation politique peuvent s’exercer tant au niveau régional que municipal.

---

<sup>398</sup> Des 31 états qui composent la fédération mexicaine, jusqu’en 1998 seulement trois états avaient consacré légalement dans leur constitution ces formes de participation politique. Ce sont Chihuahua, Aguascalientes et SLP.

Il existe actuellement à SLP un nombre très important de groupes de pression, ainsi qu'un grand nombre de différentes organisations politiques (surtout des groupes politiques dissidents et des associations politiques). Le contexte politique de la ville est un facteur déterminant si l'on veut comprendre le fonctionnement du gouvernement local. L'alternance des partis politiques à la tête du gouvernement municipal, enregistrée au cours des dix dernières années, semble traduire l'intérêt porté par la population dans l'exercice du pouvoir local, et le manifeste à travers la rotation des partis politiques au pouvoir. Cette forte rotation politique n'a pas pu engendrer des progrès significatifs dans l'administration publique. Il semblerait même que la dynamique de l'alternance s'est tournée contre le développement de la commune, en provoquant des "ruptures" dans la structure organisationnelle, économique et institutionnelle de la ville. Cette perception est aussi celle d'un groupe d'hommes d'affaires de la ville.

« À SLP le facteur politique a été toujours déterminant, les antagonismes n'ont pas permis la modernisation des services publics, l'amélioration de la sécurité publique ou la réorganisation de l'infrastructure urbaine. Plus qu'un esprit de service chez les différents groupes au gouvernement de la ville, il y a eu un esprit de revanchisme politique.. » (*José Lozano Andalon, homme d'affaires dans le secteur des vêtements à la ville de SLP, interview 1999*).

### 8.1.5 Contexte social

Les différents conflits politiques qui ont marqué l'histoire de la commune ont conduit à une dégradation du climat social ; quoiqu'un retour cette situation en elle-même est aussi génératrice d'autres conflits politiques (un cercle vicieux). Cette ambiance d'instabilité politique a eu des répercussions négatives sur le développement économique de la région, clairement traduit à travers de très faibles investissements et une croissance industrielle très limitée, en comparaison avec d'autres villes de la même taille et en situation géographique similaire du pays ; ceci explique en partie pourquoi l'économie s'est surtout développée dans le secteur des services.

Certains hommes d'affaires ont participé activement dans la vie politique de la ville, parmi lesquels nous pouvons souligner au cours des dernières années l'activisme politique de deux groupes de famille, d'affiliation PRIiste les deux. L'un de ces

groupes possède des activités de type hôtelier, des aciéries, des moyens de communication, la téléphonie cellulaire (les portables), la commercialisation automobile et l'immobilier. Sans pouvoir parler d'une alliance entre les intégrants de ce groupe, on peut dire au moins qu'il existe une cohabitation harmonieuse entre eux. L'autre groupe se livre entre autres à des activités du type alimentaire et dans l'immobilier. Entre les deux, il existe des conflits d'intérêt importants qui les empêchent de s'allier tant sur le plan commercial que politique. Ces conflits ont éclaté en maintes reprises, par des motifs divers : soit à cause de disputes pour des affaires, soit à cause de leur appartenance à des clans politiques de tendance opposée au sein du PRI. On ne peut pas dire que pendant cette décennie les groupes des hommes d'affaires ont été protagonistes dans la vie de la ville. En plus, les rapports entre entrepreneurs et les différents gouvernements de la ville, ont été plutôt faibles sinon lointaines.

« Les faibles rapports entre les entrepreneurs et le gouvernement de la ville ont caractérisé la vie municipale. En plus les organisations d'entrepreneurs n'ont pas eu aucune cohésion, elles sont totalement désintégréées.. » (*Antonio Briones, entrepreneur dans l'industrie de la transformation, interview 1999*).

« Le gouvernement de la ville n'a pas été un promoteur de l'entreprise locale, au contraire...dans le secteur du commerce par exemple, il y a le besoin de promotion et expansion de cette activité, cependant le gouvernement est insensible...il faut dire aussi que les commerçants n'avons pas été unis non plus...Je pense qu'il y a un facteur d'atomisation et fragmentation dans la vie sociale de la ville... Le gouvernement de la ville n'a rien fait pour la cohésion ou le regroupement de la société, ils ont préféré de continuer les luttes politiques stériles...(*José Lozano Andalon, homme d'affaires dans le secteur des vêtements, interview 1999*).

La composition du tissu social de la ville tourne autour de certaines relations très particulières entre ses habitants. Pour comprendre cette relation, il faut se référer aux origines aristocratiques et de noblesse de la ville qui lui valent cet aspect conservateur souvent poussé à l'extrême dans les relations sociales, et déterminent le statut et rôle de chaque secteur de la société. Ce facteur est en lui-même responsable d'une importante scission qui a provoqué la rupture de la société locale; une situation qui se vit à chaque instant au sein de toutes les couches sociales. Cette différenciation sociale se traduit aussi à travers les conduites et valeurs adoptées. Les couches

sociales privilégiées adoptent des patrons culturels tendant vers l'ethnophobie, la transculturation et une certaine morale conservatrice ; quoiqu'on observe de fortes différences internes entre elles. Par ailleurs ceux qui appartiennent aux couches sociales les moins privilégiées ont adopté des coutumes très différentes, en grande partie héritées de leurs faubourgs d'origine ; et qui se sont toutes entremêlées avec l'expansion de la ville ; ce qui donne encore pied à une différenciation et dispersion sociales plus fortes dans l'actualité.

L'organisation de la ville en soi reflète le degré de fragmentation sociale existant. Tout d'abord, les centres éducatifs et collèges d'enseignement supérieur les plus réputés de toute la région sont concentrés dans la ville de SLP. Mais en plus, ils sont tous concentrés dans la zone occidentale de la ville - demeure des couches sociales les plus riches de la région - qui est aussi la zone la mieux équipée en matière de services et de loisirs. On trouve aussi dans cette zone les clubs sociaux et les centres de récréation les plus importants tant en taille qu'en exclusivité des services offerts. En revanche, dans la partie Nord et Sud de la ville on trouve les classes sociales les plus défavorisées.

« De cette façon, l'image de cette ville est celle d'un paysage sans une articulation, dans lequel il y a une conjugaison de l'obsolescence de certains arrondissements, la modernisation de l'occident de la ville, et les résidus historiques de la vieille ville de splendeur coloniale... » (*Adrian Moreno, professeur d'urbanisme de l'Université de SLP, interview 1999*).

Cette polarisation sociale a provoqué un grand déséquilibre dans la distribution et la qualité de services disponibles dans les différents points de la ville, ainsi que dans les travaux d'infrastructures effectués. En dépit du fait que les mouvements politiques des dernières années à SLP sont considérés comme des exemples de mobilisation démocratiques à l'échelle nationale, paradoxalement, il n'en a pas été de même au niveau interne. La vie sociale interne est caractérisée par la fragmentation sociale, de fortes séparations entre les différentes couches sociales, la désintégration et l'absence d'un projet collectif.

## 8.2 Evolution des périodes de gouvernement

### 8.2.1 Guillermo Pizzuto Zamanillo (1989 - 1991) : La lutte politique depuis le podium du gouvernement municipal

Guillermo Pizzuto est ingénieur métallurgiste diplômé de l'Université Autonome de San Luis Potosi. Sa famille - d'origine italienne ancienne - était propriétaire d'une fonderie dans la région. Son histoire politique est associée à la deuxième période d'activisme politique du Dr. Salvador Nava au cours des années 1980. Pareil à celui-ci, il avait une image positive dans la communauté. Alors qu'il était président de la Chambre de Commerce de San Luis (CONACO), il critiquait certains excès en matière administrative de Carlos Jonguitud Barrios, le gouverneur d'alors. Sa solide position économique lui a permis de renforcer sa présence dans la capitale de la région, allant parfois jusqu'à utiliser des campagnes publicitaires personnelles.

A la fin du deuxième mandat de Salvador Nava (1983 - 1985) comme maire de la ville, le Front Civique de SLP (FCP) et le Parti d'Action Nationale (PAN) ont présenté à Pizzuto comme leur candidat unique aux élections municipales de la ville pour lutter contre le candidat du PRI ; ce dernier a gagné les élections au milieu de fortes accusations de fraude électorale. En conséquence, Pizzuto mobilisa à la population, ce qui a valu au gouverneur d'alors (Florencio Salazar) son poste<sup>399</sup>. En 1988, Pizzuto s'est présenté de nouveau aux élections sous la bannière collective du FCP et du PAN, les ayant remporté cette fois-ci. Au cours de sa gestion, pour reprendre ses propres mots, Pizzuto a estimé "avoir utilisé plus de la moitié de son temps et des ressources pour lutter contre le harcèlement des officiels du PRI". L'un des points les plus controversés de sa gestion a été les fréquents affrontements avec les commerçants ambulants. Les relations étaient très tendues depuis le début jusqu'à la

---

<sup>399</sup> Les gouverneurs régionaux ont beaucoup d'importance dans un système politique fédéral comme celui du Mexique. C'est la plus haute fonction politico-administrative qu'on peut occuper au niveau régional. Et comme il n'y a pas de réélection au Mexique, celui qui veut continuer sa carrière politique soit aspire à un poste dans l'administration publique fédérale, soit se lance aux élections présidentielles. Tout ceci pour dire que la destitution d'un gouverneur de son poste au Mexique est presque synonyme de sa fin de carrière politique. En 2000 des six précandidats potentiels aux élections présidentielles, cinq étaient des gouverneurs ou ex-gouverneurs.

fin de son mandat ; et en plusieurs occasions, il a fait usage des forces de l'ordre contre ces commerçants.

Quoique la politique de la mairie a été fortement associé à l'organisation des *comités de progrès –juntas de mejoras-*, il est important de souligner l'extrême politisation qui a souvent caractérisé une grande partie des décisions prises par son administration. Le titulaire de la mairie a effectué une grande partie de ses actions de gouvernement autour d'un projet politique de parti. D'une certaine façon, il s'agissait de continuer la lutte politique ; mais cette fois-ci depuis le podium du gouvernement municipal.

*Le modèle de gestion: l'administration comme tremplin de la politique*

Trois grandes sphères d'activités ont marqué l'orientation de son gouvernement : sécurité publique, adduction d'eau potable et assainissement des rues. Son équipe a beaucoup travaillé à l'articulation des *comités de progrès*, considérés comme organe de contact entre la société civile et les autorités municipales. Parmi les réalisations de son gouvernement, nous pouvons citer la publication de *l'arrêté de la police et du bon gouvernement*, qui vise à rendre explicite l'équilibre qui doit exister entre les droits et les obligations des citoyens. L'administration de Guillermo Pizzuto a encouragé la participation sociale sous diverses formes; mais tout ceci développé dans un cadre formel. Au cours de son administration, de nouvelles fonctions administratives furent créées telles par exemple le *Département des affaires sociales* chargé de promouvoir des programmes d'attention sociale dans divers secteurs de la société ; et plus particulièrement parmi les femmes, les jeunes et les enfants.

“j'aimerais insister sur l'importance des travaux réalisés par les *comités de progrès* ... reposés en grande partie sur le principe de subsidiarité . Nous avons travaillé pour mettre sur pied ces comités dans les quartiers et les communautés rurales, et nous les avons confié la mission de recueillir les inquiétudes de la population et de canaliser leur travail en vue de d'apporter des solutions aux problèmes les plus pressants”.  
(Guillermo Pizzuto, *deuxième rapport de gouvernement* , 1991)

Les *comités de progrès* ont constitué la figure la plus visible et active de son projet de gouvernement, et son mode de fonctionnement a été spécifié dans un

règlement. Ce règlement prévoyait des “comités de progrès de nature morale, civique ou matérielle” aux organisations vicinales dans les “secteurs, les quartiers, ou les cités urbaines et dans les communautés rurales selon les besoins des habitants <sup>400</sup>”. Puisqu’ils constituent des autorités auxiliaires, le rôle de ces comités est donc de travailler dans la même direction de la mairie pour la réalisation de son projet de la politique générale de son gouvernement, en plus de travailler au développement de leur secteurs, quartiers ou cités. En effet, une grande partie des actions du gouvernement de la ville ont été canalisées à travers ces comités. Cependant, en matière de planification urbaine, on pourrait parler d’une certaine faiblesse de ce gouvernement. On n’a jamais entendu parler d’aucun département ou d’un comité qui serait responsable d’un programme de développement stratégique de la ville. Le seul plan qui exista en ce sens a été élaboré par le gouvernement régional.

L’une des principales difficultés de cette période reste le conflit soutenu qu’il y a eu avec un secteur important de l’économie informelle de la région et leurs leaders. Ces affrontements ont été marqués par une tendance radicale des deux côtés - tant les autorités municipales que les groupements de commerçants et leurs leaders - à en pas céder dans l’application des accords sur le fonctionnement du commerce informel dans le centre-ville. Cette situation a conduit à une dégradation des relations entre les deux parties; ce qui a en particulier affecté l’image du titulaire de la mairie.

« Les changements à effectuer dans la ville sont nombreux et ne peuvent pas se faire du jour au lendemain. Quelqu’un doit assumer la responsabilité de commencer et de jeter les bases, même si celles-ci ne se verront plus après la construction de l’immeuble. Nous avons détruit un cercle vicieux et rompu certains atavismes qui empêchaient à la société de bouger dans la bonne direction et la convertissaient en otage du corporatisme partisan, des marchands de pouvoir, des sinécures et de la corruption »  
 (Guillermo Pizzuto, note de presse dans “El Heraldo de SLP”, 30 novembre 1991)

La gestion publique de Guillermo Pizzuto a été marquée par un fort activisme politique, ce qui a entraîné une forte politisation de son agenda gouvernemental. Par ailleurs, les cadres de son administration n’avaient ni la préparation, ni l’expérience nécessaires en matière d’administration municipale. Il semblerait que le maire, au

<sup>400</sup> Article 4 du règlement de l’Intégration la composition et le fonctionnement des organisations auxiliaires municipales.

cours de sa gestion, avait plus de compromis avec son propre projet politique et avec le Front Civique de San Luis Potosi que sa mission en tant que maire de la ville. Malgré cela, une partie de l'église catholique a soutenu jusqu'à la fin cette gestion et responsabilisait du désordre plutôt à la société civile :

« San Luis Potosi est une famille désintégréée dans laquelle tout le monde habite comme s'il s'agissait d'un hôtel ; personne se préoccupe pour les autres...il me semble que l'équipe du gouvernement de Pizzuto ont été travailleurs et responsables, mais tendit que l'alliance entre le peuple de SLP ne se renouvelle pas, les problèmes vont continuer... » (*Prêtre catholique Eugenio Garcia Siller, interview à 'El Heraldo de SLP' journal local, décembre 1991*).

### 8.2.2 Mario Leal Campos (1992 -1994) : le conflit se poursuit

Mario Leal Campos est militant du Parti d'Action Nationale (PAN), et avant d'occuper le poste de maire de la ville, il était président régional de son parti et député fédéral. Son ascension à la mairie pourrait peut-être s'attribuer à une conjoncture, du fait que le mouvement *naviste* a décidé de ne plus participer aux élections, car à leur avis il n'y avait pas les conditions nécessaires pour garantir un suffrage électoral libre, honnête et démocratique. Mario Leal a gagné les élections à la suite d'une contestation du processus électoral, car le Conseil Electoral Régional avait attribué la victoire au candidat du PRI, mais Mario Leal a réuni tous les documents qu'il fallait et a réussi à démonter le fraude<sup>401</sup>. Au cours de sa gestion, les relations entre son parti et le Front Civique de San Luis Potosi se sont détériorées à la suite d'une série de mésententes dans les prises de décisions politiques. Cependant, en dépit des fortes pressions politiques contre Guillermo Pizzuto, Mario Leal a défendu le travail de son prédécesseur; quoiqu'il a quand-même critiqué certains traits de sa gestion.

“Nous venons de recevoir la mairie des mains d'une équipe digne et tenace, qui a commis ses erreurs, mais que personne ne peut mettre en cause sa bonne volonté”  
(*Mario Leal, note de presse dans "El Heraldo de SLP", 3 janvier 1992*)

<sup>401</sup> Le PAN a pu démontrer les irrégularités de ces élections car il avait les preuves qu'on avait attribué un peu plus de 70% de voix au PRI dans cinq bureaux de vote, alors que la moyenne par bureau était de 26.1%. Le parti a obligé à ce que ces cinq bureaux furent annulés, ce qui lui a donné la victoire avec un total de 29,269 voix contre 27,651 pour le PRI

*Le modèle de Gestion : la réhabilitation des voies publiques*

Une des caractéristiques de la gestion de Mario Leal, contrairement à son prédécesseur, a été l'importance accordée à la planification urbaine. L'une des priorités de son administration a été la réalisation d'un projet de voirie publique nommé "Reforma", conçu comme un pion stratégique dans la rubrique de planification urbaine. L'étude des plans, la stratégie à suivre et les considérations de toutes sortes pour la réalisation du projet ont été effectués presque à la fin de son mandat. Il a établi une chaîne de communication assez intense et dynamique avec les autres niveaux de gouvernement (régional et fédéral) et a encouragé la participation de plusieurs secteurs de la société comme les associations des constructeurs, les collèges d'ingénieurs et d'architectes de la capitale, essayant ainsi de recueillir l'opinion du plus grand nombre d'acteurs possibles dans ce projet pour aboutir à une prise de décision concertée.

Leal Campos a continué le travail entamé par Pizzuto avec les *comités de progrès*, en les utilisant comme canal privilégié de communication entre la société et l'administration locale, bien que cela a posé quelques problèmes. D'autre part au cours de sa gestion, il a consolidé la restructuration réalisée par Pizzuto dans le service du cadastre à travers une plus large simplification des procédures administratives et du processus d'acquittement des impôts à l'administration municipale, grâce à un nouveau et plus complet annuaire du cadastre. Il a créé au cours de sa gestion un organisme décentralisé d'eau potable SIAPAS (Système de eau potable, égouts et assainissement) chargé de garantir l'approvisionnement de ce service à la population. Il existait l'idée au niveau fédéral que ce type d'organismes pourraient assurer une plus large couverture et une meilleure qualité dans l'approvisionnement du service d'eau potable ; et il a profité de ce contexte pour créer le SIAPAS.

Parmi les principales difficultés de son gouvernement, nous pouvons mentionner la poursuite du conflit qui existait entre la mairie et les vendeurs ambulants. Pour essayer de résoudre le problème, il a émis un règlement qui cherchait à contrôler l'activité commerciale de la ville et à apporter une solution au conflit à partir d'une démarche légale; mais qui n'a pas été effectif dans la réalité. Un autre problème important a été la paralysie du *projet de voies publiques reforma* par manque

de ressources économiques ; en plus de se rendre compte que la planification en elle-même n'avait pas un soutien légal. On était arrivé jusqu'à questionner le caractère d'intérêt public souvent attribué à ce projet. Par ailleurs, en analysant les comptes rendus des réunions de la mairie au cours de la période 1993-1995, on a détecté une série de donations et de permutations de terrains, propriétés de la commune, qui étaient faites dans l'intention de pouvoir construire le projet de voirie. Cependant les administrations postérieures ont sévèrement questionnés les procédures utilisées ainsi que l'objectif même de ces opérations.

Quoiqu'on pouvait parler d'une relation relativement pacifique entre le gouvernement municipal (PAN) et le gouvernement régional (PRI) au cours de cette période, à la fin du mandat de Mario Leal, le gouvernement régional a requis la réalisation d'un audit financier de son administration, étant donné qu'il y avait de fortes suspicions de corruption. Par contre, à la fin de sa gestion Mario Leal avait déposé des plaintes devant la cour suprême de la nation contre le gouvernement régional d'alors pour avoir bloqué les ressources nécessaires à la réalisation du projet des voies publiques.

### 8.2.3 Le Conseil Municipal (Janvier - Avril 1995) : l'impasse ou l'"administration" du conflit

Le Conseil Municipal de SLP a été créé à partir d'une conjoncture politique assez délicate, juste au moment où de très fortes différences politiques n'avaient pas permis d'enregistrer le nom des candidats aux prochaines élections municipales. Vues ces conditions, on avait décidé d'instaurer le Conseil Municipal (CM) avec des représentants de plusieurs tendances politiques. Le CM, en tant qu'administration de transition a fonctionné avec des hauts et des bas, car dans son essai pour reconstituer le "tissu social" de la ville, il a voulu satisfaire à toutes les couches sociales, économiques et politiques ce qui a créé des antécédents négatifs pour la prochaine administration. Cette flexibilité à essence démagogique s'est traduite par un nombre impressionnant d'actions sans objectifs précis de comment elles pouvaient aider au développement de la commune. Il y avait beaucoup plus une tendance à "administrer" le conflit que d'essayer de résoudre le problème.

Au cours de sa brève période de gestion (quatre mois) le CM prétendait surtout régulariser les problèmes dérivés du projet des voies publiques *reforma*, entamé par l'administration de Mario Leal. Cependant, les solutions ont pris les mêmes orientations, ayant à leur tour réalisé des permutations et fait des donations aux personnes affectées. Le conseil a également essayé sans succès de restructurer les relations avec les commerçants ambulants. Pour cela il a développé un programme intitulé *tolérances* qui consistait à laisser fonctionner le commerce informel pendant certaines époques de l'année dans certaines zones bien déterminées de la ville. Cependant cette mesure loin de résoudre le problème l'a simplement reporté. En résumé le manque de capacité, de préparation et d'objectifs précis (même peu ambitieux, car le temps était très court) des intégrants du conseil ne l'a pas permis de donner de réponses ni moyennement satisfaisantes aux problèmes qu'il a touchés ; et ils ont seulement laissé comme résultats un désordre administratif interne et des mesures fragiles sans aboutissement.

#### 8.2.4 Luis García Julián (1995 - 1997) : administrer la crise économique

Luis García Julián est licencié en comptabilité, diplômé de l'Université de SLP. Avant de se présenter aux élections municipales, il ne militait dans aucun parti politique, situation qui l'a, dans une certaine mesure, favorisé aux urnes. Son arrivée à la tête de l'administration municipale obéissait à une stratégie du PRI local à cette époque qui voulait présenter un candidat peu politicien, mais ayant surtout un profil de citoyen. Le contexte particulier de cette période est marqué par la crise économique de 1995 qui avait donné d'énormes difficultés aux administrations municipales. Comme conséquence de cette situation, on a assisté à une réduction de l'agenda politique à sa plus faible expression, et une forte détermination pour assainir les finances municipales.

##### *Le modèle de gestion : administrer la période de vaches maigres*

García Julián a initié sa période de gouvernement dans un contexte économique particulièrement hostile :

“La principale caractéristique de l’actuelle administration est une plus grande austérité dans l’administration des ressources , traduit par l’utilisation de quantités très minimales dans les rubriques comme la communication sociale, les relations publiques et la publicité, et de fortes restrictions aux programmes de concession et de concessions quelconques, de quelque nature que ce soit” (*entretien avec Pedro Olvera, Secrétaire de la mairie, 1995 - 1997*).

Cette situation fait surtout parler d’un exercice de gouvernement un peu “gris” ou de “transition” au cours de cette période. À cause des restrictions budgétaires, le gouvernement a entrepris un programme de restructuration administrative de caractère financier ayant pour objectif de garantir des finances publiques saines et remettre les coffres municipaux en “numéros noirs” à la prochaine administration.

“L’ordre dans les finances publiques a été obtenu au prix de sévères sacrifices, notamment dans le domaine des travaux publics, ce qui nous a permis d’acquitter les dettes antérieures” (*entretien avec Pedro Olvera, Secrétaire de la mairie, 1995 -1997*).

Le milieu rural a représenté l’une des préoccupations majeures de ce gouvernement qui a créé la *Direction des affaires sociales* principalement pour assister les habitants dans leur besoin. Il a aussi construit plusieurs mini centres de santé, inscrits dans la logique de peu de réalisations de travaux publics, mais qui soient de grande utilité pour la population. En matière de développement urbain, la réalisation la plus importante a été la création de l’*Institut municipal de planification urbaine* (IMPU) qui avait pour objectif d’intégrer les différents groupes d’entrepreneurs, académiques et sociaux en vue de recueillir leur opinion sur le processus de planification de la ville et aussi pour consolider la concertation amorcée avec les différents organes de gouvernement. Au cours de cette période on a effectué la remise en ordre de l’agenda juridique de la mairie en travaillant à l’adoption de nouveaux règlements et la création de manuels, et en réalisant une minutieuse révision des propriétés de la commune et de l’usage qui en était fait.

En matière de service, on a créé l’organisme intermunicipal d’eau potable et d’assainissement (INTERAPAS) qui prêtait aussi ses services aux communes de Soledad , de Graciano Sánchez et de Cerro de San Pedro, en plus de la ville de SLP. On voulait modifier le rôle occupé par la mairie au sein du précédent organisme

décentralisé d'eau potable (SIAPAS), et rendre son fonctionnement plus efficient au point de vue opérationnelle. La disparition du SIAPAS et la création d'un nouveau organisme pour assurer le service d'eau potable dans la zone obéissait à toute une série de facteurs politiques et financiers qui se sont intensifiés au cours de sa gestion. D'un autre côté il n'y avait pas eu d'apport de sang neuf aux *comités de progrès* car ils ne représentaient pas une priorité pour son gouvernement. En fait, ils n'ont plus été considéré comme l'espace privilégié d'interlocution entre la société et l'administration locale.

Au cours de cette gestion municipale, les deux administrations - municipale et régionale - appartenaient au même parti politique (PRI). En conséquence, on a observé une forte ingérence du gouvernement régional à plusieurs niveaux de l'administration municipale. Cette intromission excessive s'est particulièrement manifestée au cours de l'exécution d'un projet de réhabilitation du centre historique de la ville, dans lequel le gouvernement municipal n'a participé ni en termes de ressources, ni dans la conduite du projet proprement dit. Le manque d'expérience politique du maire et sa subordination au gouvernement régional ne l'ont pas permis pendant son période de tailler sa propre réputation dans la commune.

Dans le travail d'assainissement des finances municipales, on a détecté des irrégularités de la part de l'antérieure administration pour un montant de 39 millions de pesos. Ceci a déclenché toute une série d'enquêtes et l'adoption de mesures légales contre certains membres de ladite administration ; ce qui du coup a fait monter la tension et détériorer les relations déjà conflictuelles qui existaient entre les partis politiques. Par ailleurs, on parlait d'un monopole - constitué par le maire et son trésorier - dans les processus de prise de décision; situation qui a produit le mécontentement des membres au sein de plusieurs départements de la mairie et qui a même débouché sur des crises internes. L'un des principaux et peut-être unique mérite de cette administration est d'avoir réussi à gérer une période économique austère et d'avoir liquidé presque toutes les dettes qu'il avait héritées de l'administration précédente

### 8.2.5 Alejandro Zapata Perogordo (1998-2000) : le renouvellement d'un projet municipal

Alejandro Zapata, licencié en droit, est diplômé de l'université de SLP, militant du Parti d'Action Nationale (PAN) et ex-secrétaire de la mairie pendant l'administration de Mario Leal Campos. La principale caractéristique de la gestion de Zapata Perogordo est une administration ancrée dans le concept de *planification stratégique*. Ceci s'est reflété en particulier à travers les programmes urbains et de voiries publiques, ainsi que le renforcement et l'accroissement des mécanismes de participation populaire.

#### *Le modèle de gestion : la planification stratégique comme outil de développement*

L'administration Zapata a insisté de manière emphatique sur le fait que le développement de la commune doit-être planifié, que toutes les actions réalisées doivent obéir à un plan recteur et un projet intégrateur du développement futur de la commune, dans les différents domaines urbains, économiques et sociaux. Sous leurs yeux, les actions réalisées par les administrations antérieures n'avaient pas eu une base solide en matière de planification.

“Cette administration a fait le choix d'accorder une valeur stratégique à la planification, qui consiste à valider techniquement et socialement les différentes actions entreprises, à décider les priorités et évaluer les projets d'investissements, à identifier et choisir ceux qui ont un impact majeur sur l'économie de la région et qui soient en même temps détonateurs de progrès pour les communautés où ils sont implantés” (*Alejandro Zapata, 1er. rapport de gouvernement, 1998*).

Son programme de gouvernement peut être apprécié essentiellement à travers différents projets stratégiques de planification urbaine, comme les *plans par secteurs*, *le système d'information intégrale*, *d'attention à la population*, *de sécurité publique*, *de voirie et d'assainissement des rues*. Dans la rubrique de la participation citoyenne, c'est à travers un travail de titan pour reconstruire les anciennes structures des *comités de progrès* existantes et former de nouvelles. Cette opération a également été accompagnée d'un processus de restructuration interne et externe voulant renouer avec la communication entre la société et les autorités locales et parvenir petit à petit à instaurer des relations plus fiables entre la mairie et les membres des comités.

« Pour conserver cet enthousiasme de la population, nous sommes en train d'introduire une culture d'autogestion, qui permettra à la population de créer son propre espace d'action communautaire » (*Luz E. Corripio, Directrice de participation communautaire, interviewée en 1999*)

Il faut toutefois souligner qu'en matière de participation sociale, il y a eu certaines inconformités sur la façon dont ces réseaux de participation étaient structurés. Pour certains, ces réseaux étaient en grande partie superposés sur les structures d'organisation des groupes catholiques dans les paroisses<sup>402</sup> ; ce qui a été admis en partie par certains leaders des comités.

En matière de développement urbain, on a mis sur pied plusieurs programmes qui cherchaient à présenter une vision objective de l'utilisation des ressources disponibles. L'objectif n'est pas seulement de couvrir les nécessités de la population en matière de travaux d'infrastructures et de services ; mais aussi d'exploiter de manière équilibrée les avantages comparatifs de la ville et de la rendre plus attractive aux investisseurs. Le développement urbain a constitué le projet dominant de son administration, raison pour laquelle il a réuni une partie importante de la population et des groupes intéressés au développement de la ville pour identifier et décider les priorités et les grandes lignes d'une politique intégrale de croissance équilibrée de la ville et de ses banlieues.

De son côté la trésorerie est en train de développer divers projets qui permettront à la mairie de recueillir la plus grande quantité possible de ressources, sans obligation d'augmenter les taxes. Cette politique cherche à couvrir le plus grand nombre possible de contribuables en faisant une mise à jour de l'annuaire actuellement existant, qui est très déficient. Elle est aussi sur le point d'inaugurer le système de "guichet universel" où les citoyens peuvent payer leurs taxes et acquitter les bordereaux de toutes sortes. Parallèlement, elle est en train de recenser les différentes annonces publicitaires de la ville de telle sorte que leurs propriétaires puissent payer les frais correspondants. Un

<sup>402</sup> Il convient de rappeler que traditionnellement, et selon des antécédents qui remontent à la fondation même du PAN, on a toujours souligné une forte proximité entre ce parti politique et l'Eglise Catholique ; et peut-être il se fait difficile de réfuter ces déclarations quand récemment le PAN s'est officiellement aligné parmi les Partis Démocrates Chrétiens.

autre objectif de cette administration est de maintenir un équilibre financier et d'éviter au mieux de s'endetter pour en pas laisser de passifs à la prochaine administration. Dans certains domaines, il existe des faiblesses sur les tarifs exacts à fixer aux contribuables, en plus de la situation des mauvais payeurs. On calcule qu'à la suite de ces faits, l'administration municipale perd approximativement un montant de l'ordre de 400 à 500 mil pesos par mois (300 mille ff). L'un des objectifs de cette administration consiste à diminuer ces pertes.

Malgré les différences qui existe entre l'administration régionale (PRI) et la municipale (PAN), surtout sur les critères d'affectation et d'allocation de ressources pour les infrastructures sociales, il en reste aucun doute que cette période de cohabitation entre ces deux partis politiques, contrairement aux autres, s'est caractérisée par un respect mutuel et une tendance à épargner les conflits.

### **8.3 Evolution de la Gestion Municipale 1989 - 1999**

#### **8.3.1 Evolution de la structure financière**

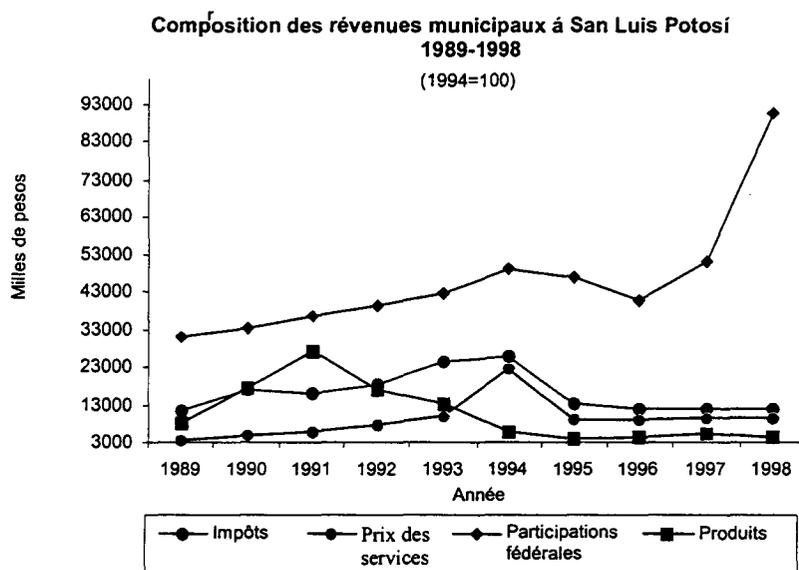
L'évolution des finances municipales reflète une tendance similaire à celle d'autre villes du pays ayant les mêmes caractéristiques que SLP ; quoiqu'il y ait certaines particularités intéressantes à mettre en relief. En matière de revenus, la tendance entre 1988 et 1994 à été vers la hausse, ayant enregistré une croissance de 128% en termes nets comparés avec les revenus en 1987. Cependant, les revenus ont diminué en 1995, conséquences de la crise économique de décembre 1994. Postérieurement, de 1996 à 1998 on a enregistré une nouvelle tendance à la hausse des revenus municipaux, en particulier résultat de la politique austère et prévisionnelle des ressources de la période 1995 - 1997 . On se souvient que l'un des objectifs majeurs de cette administration était de résorber le déficit et remettre les caisses municipales libres de dette à son successeur.

Si on veut détailler la composition des revenus autonomes de la commune, on observe que les taxes perçues représentent le montant le plus significatif, suivies des droits (tarifs de services) qui occupent la deuxième place. En ce qui a trait aux revenus indirects, les contributions provenant de la fédération représentent le montant le plus

élevé du total des revenus de la commune, sauf entre 1990 et 1994, années pendant lesquelles les revenus directs (autonomes) avaient dépassé les contributions fédérales. On pourrait parler d'une forte politique d'endettement de la commune au cours de deux périodes d'administration que sont celles de 1989 - 1991 et de 1992 - 1994 ; raison pour laquelle l'administration 1995 - 1997 avait hérité des passifs de plus de 30 millions de pesos. Cette somme était en grande partie utilisée pour payer les services d'énergie électrique. Les revenus municipaux ont atteint leur point sommet en 1997, et ont été des plus maigres en 1988, pendant toute notre période de référence (graphique 8.1). L'analyse des indices financiers laisse à découvert un système encore très dépendant des apports de fonds de la fédération (graphique 8.2). Plus spécifiquement ; en termes de *capacité financière* (la relation entre les revenus propres et les dépenses administratives), on observe un équilibre entre 1989 - 1993. Cependant, de 1994 à 1998 il y a eu un déséquilibre, ce qui signifie qu'uniquement avec ses recettes, la commune n'était pas capable de financer la totalité de ses dépenses administratives. (graphique 8.3).

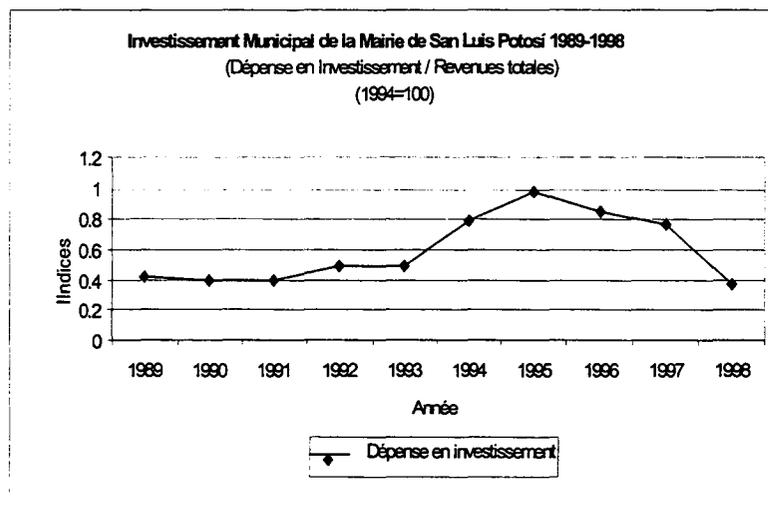
Les points critiques dans les finances municipales sont enregistrés en 1995, quand l'administration qui devait initier la période 1995 - 1997 avait hérité d'une dette de plus de 39 millions de pesos des administrations antérieures. En matière de recettes fiscales, il y avait un déphasage de près de 60% par rapport à ce qui avait été budgétisé. Il y avait également des réductions dans les apports de fonds de la fédération, ce qui représentait pour les ressources municipales, une réduction de l'ordre de 15 millions de pesos environ. Dans la rubrique des investissements, les travaux d'infrastructures durables ont dépassé les dépenses administratives de 1989 à 1992. Cependant, entre 1993 et 1997 il s'est produit le contraire : les dépenses administratives ont dépassé à 37.5% les investissements. Il convient de souligner qu'à partir de 1998, on a observé une relance de la politique des investissements; il en a été de même en matière de dépenses per capita. (graphiques 8.4, 8.5 et 8.6)

GRAPHIQUE 8.1



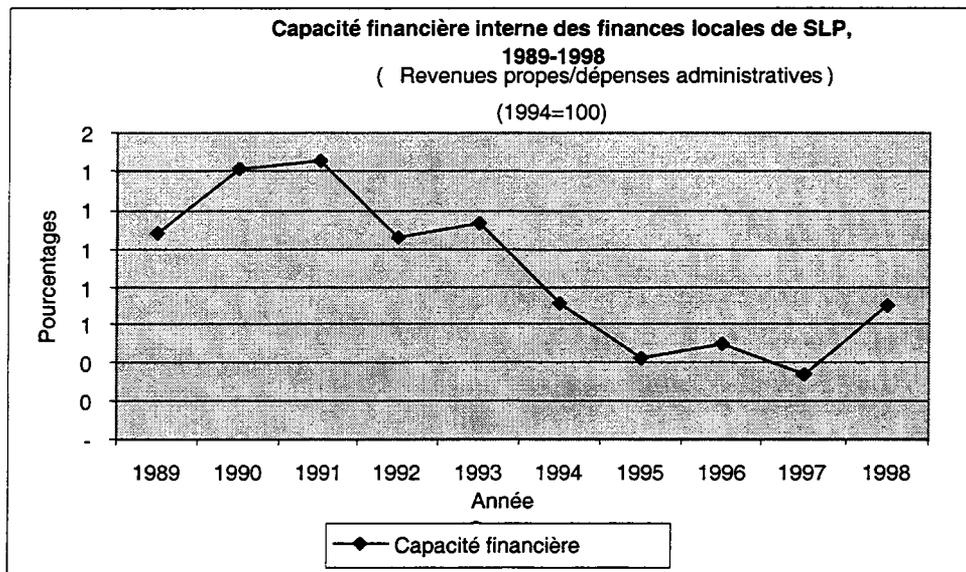
Source : Elaboration personnelle à partir des données d'INEGI

GRAPHIQUE 8.2



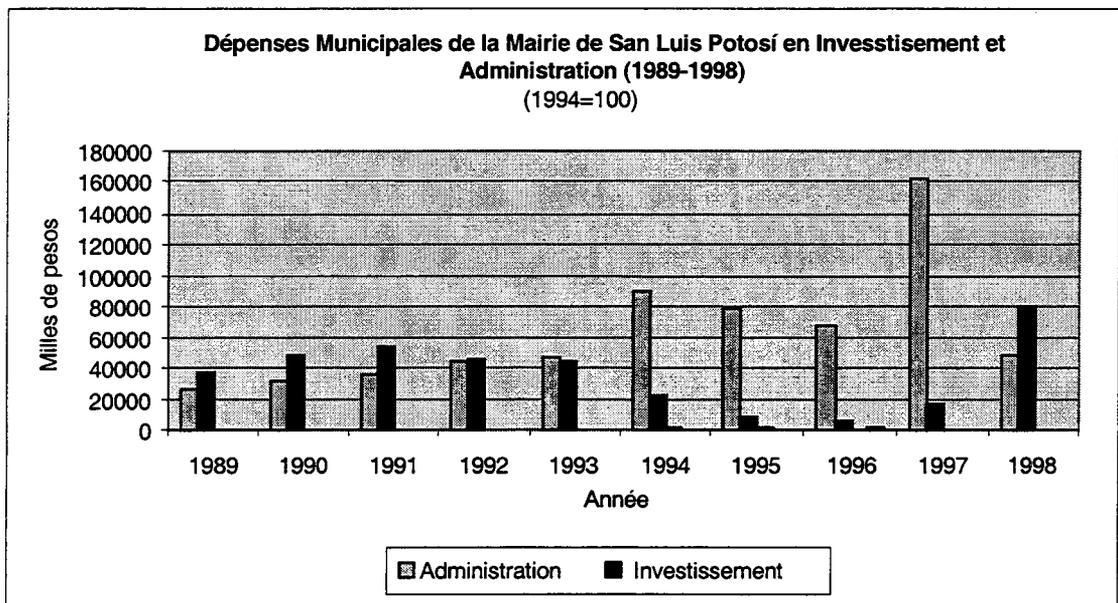
Source : Elaboration personnelle à partir des données d'INEGI

GRAPHIQUE 8.3



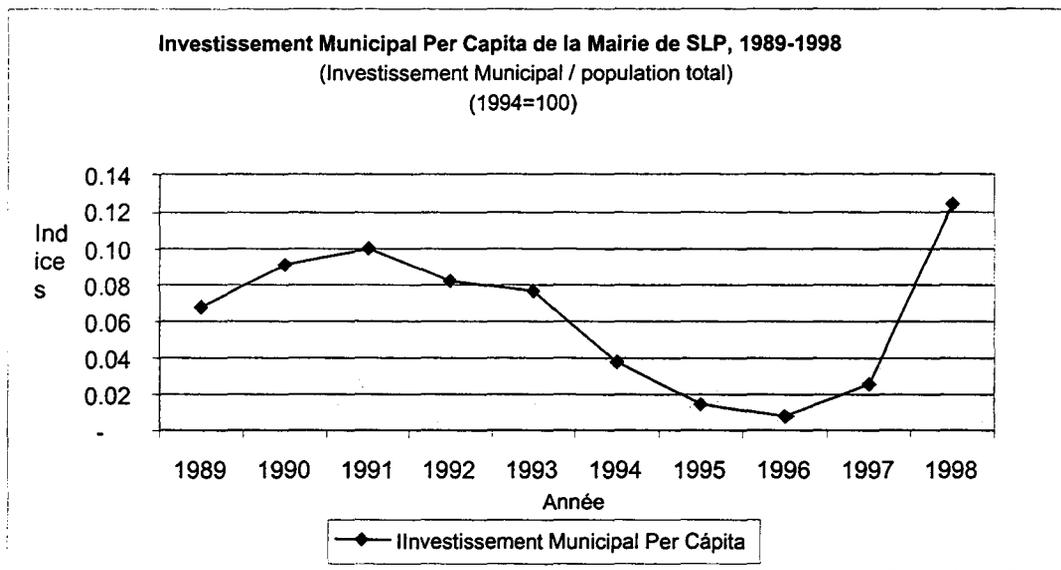
Source : Elaboration personnelle à partir des données d'INEGI

GRAPHIQUE 8.4



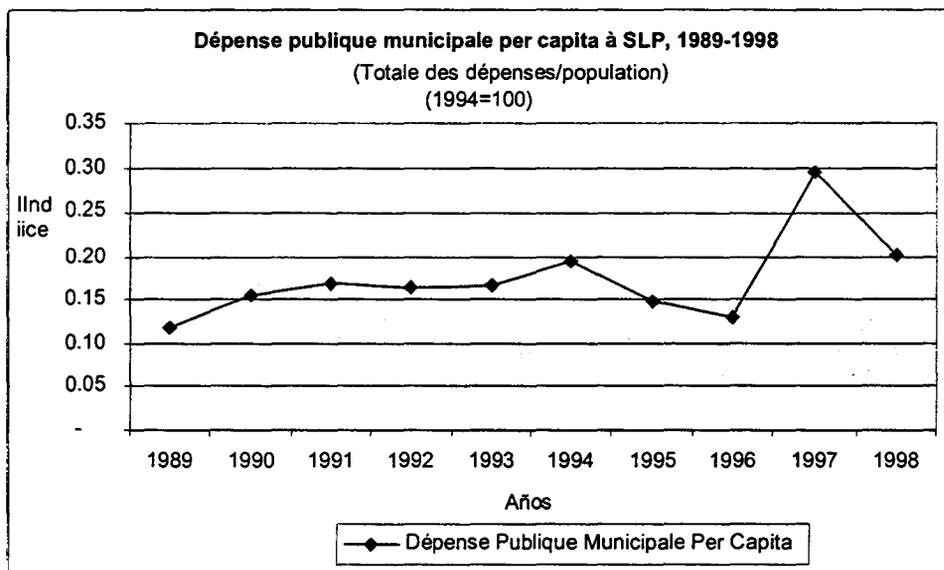
Source: Élaboration personnelle à partir des données d'INEGI

GRAPHIQUE 8.5



Source: Élaboration personnelle à partir des donnés d'INEGI

GRAPHIQUE 8.6



Source: Élaboration personnelle à partir des donnés d'INEGI

### 8.3.2 Evolution de la structure administrative

Tout au long de la période analysée, il est notoire l'inconsistance qui règne dans l'organisation administrative municipale, traduite fondamentalement à travers toute une série de "ruptures organisationnelles et institutionnelles", presque à chaque tentative pour instaurer une organisation interne structurée.

Au cours de la période 1989 - 1991, on a créé de nouveaux départements administratifs, ayant des missions d'encadrement de l'organisation du système de participation sociale. Au cours de cette période également, on a institué le département des *Projets spéciaux* chargé d'appuyer et d'orienter les activités de la *Direction des services municipaux*. Entre 1989 et 1994, on peut parler d'une certaine croissance verticale des structures administratives de la mairie à travers la création de nouvelles sous-directions au sein des directions existantes, comme par exemple dans la *Direction des travaux publics*. Mais il y a aussi une croissance horizontale traduite à travers la création de plusieurs dépendances d'appui techniques (du consulting) qui travaillaient en coordination avec la mairie. La période 1995 - 1997 a pris la même orientation que les deux administrations précédentes en matière croissance tant verticale qu'horizontale, surtout avec la création des directions du *Développement rural et de planification du développement*. La création de la *Direction de l'éclairage public* est aussi une démonstration de ces tendances.

Au cours de la période 1997 - 2000, la structure organique de la mairie a élevé la *Direction de planification et développement* au même rang que la *Direction de contrôle de Gestion municipale*, le *Secrétariat général*, la *Trésorerie* et la *Direction générale administrative*, attribuant ainsi à la fonction de planification et développement urbain une importance qu'elle n'avait jamais eu avant. Cette administration a fait croître davantage la structure organique de la mairie avec la création de trois nouvelles directions : La *Direction du commerce*, la *Direction des relations publiques et de la communication sociale* et la *Direction de l'environnement et du nettoyage*. On présente dans le tableau 8.2 une comparaison des différentes structures organiques (organigrammes) de l'administration municipale pour les périodes 1992 - 1994 ; 1995 - 1997 et 1997 - 2000.

TABLEAU 8.2

**Comparaison des organigrammes par structures organiques**

<b>Période</b>	<b>Total de Départements</b>	<b>Départements d'appuie Technique</b>	<b>Départements Opérationnels</b>	<b>Départements de staff</b>
1992-1994	10	3	3	4
1995-1997	11	2	5	4
1997-2000	15	2	5	8

Source: Élaboration personnel à partir des analyses des organigrammes des triennat 1992-1994; 1995-1997 et 1997-2000.

Les périodes 1992- 1994 et 1995 - 1997 ont une structure essentiellement verticale, tandis que la période 1997 - 2000 a une structure organique plus horizontale , surtout en ce qui concerne les directions de support (consulting) et d'encadrement (staff). D'une manière générale, en observant l'évolution de la structure administrative du gouvernement de la ville de SLP, il y a très peu d'éléments qui induisent à parler de continuité institutionnelle au cours de la période étudiée.

### 8.3.3 Profil des cadres moyens et supérieurs de l'administration municipale

Quant au profil professionnel des cadres actuels de l'administration municipale, on peut dire que 90% sont détenteurs d'un diplôme universitaire - degré licence - parmi les quels 75% sont diplômés des universités publiques et 15% des centres universitaires privés. Parmi les professions les plus répandues entre ces cadres on trouve par ordre d'importance , des licenciés en droit, en comptabilité et des ingénieurs.

L'ancienneté dans les postes occupées révèle que 40% des fonctionnaires occupent leur poste depuis un an a peu près, et 50% depuis un à deux ans. Seulement 10% du total des fonctionnaires avaient plus de deux ans dans leurs postes ; démonstration de la forte mobilité qui a caractérisée la gestion des fonctionnaires publics au cours de cette période. Quant à l'expérience professionnel, un fort pourcentage du personnel a travaillé d'abord pour le secteur privé et maintenant pour le secteur public, en fait, 55% n'avaient aucune expérience dans le secteur public auparavant. Nous présentons dans les tableaux suivants le profil des fonctionnaires publics.

TABLEAU 8.3

**Profil professionnel des cadres publics de la Mairie de San Luis Potosí (1999)**

Degré de scolarité	No. de Cadres	Pourcentages
Etudes techniques	2	3.22
Carrière universitaire	36	58.06
Magister ou doctorat	8	13
Diplômes approfondies	14	22.60
Sans spécifier	2	3.22

Source: Élaboration personnelle à partir des données de l'enquête de profils professionnels appliquée

TABLEAU 8.4

**Itinéraires professionnels des cadres publics de la Mairie de SLP**

Type d'itinéraire professionnel	<i>No. de Cadres</i>	Pourcentages
Secteur public-Municipalité	16	40
Toujours à la Municipalité	2	5
Secteur privé-Municipalité	22	55

Source : Elaboration personnelle à partir des données de l'enquête des profils professionnels appliquée

**8.4 Évolution de l'agenda des politiques publiques****8.4.1 Evolution de l'agenda des politiques publiques à partir de l'analyse des comptes rendus des réunions du conseil municipal.<sup>403</sup>**

Pour les six thèmes fondamentaux définis selon les objectifs de ce travail, l'analyse des comptes rendus des réunions du conseil municipal montre les tendances suivantes. Une bonne partie des problèmes qui ont attiré l'attention des dirigeants pendant toute la période analysée sont de nature administrative. Une remarque aussi importante à faire est le fait qu'une grande partie des sujets qui ont intégré l'agenda municipal sont des initiatives du président Municipal. Très peu de propositions émanent des conseillers municipaux (*regidores*), ayant ainsi relégué dans un second plan leur rôle de régler simplement à celui de participer [d'assister] aux commissions.

Les thèmes traités pour la période 1992 - 1994 où le maire avait proposé un programme de développement urbain qui a été largement discuté, ont été

<sup>403</sup> On a analysé le total des comptes rendus des réunions du Conseil Municipal pour les dix ans (225), au total 1,042 sujets traités.

particulièrement complexes. Pour la période 1995 - 1997, s'il y a quelque chose de particulier à souligner, ce serait l'importance accordée aux sujets de caractère formel et légal (graphique 8.8). Cette analyse se rend compte également d'une évolution et une plus large attention consacrée dans l'agenda municipal au thème des relations intergouvernementales, tant régional que fédéral, pendant ces dix ans de gestion. Pendant les périodes 1989 - 1991 et 1992 - 1994, c'étaient des sujets assez épineux qui évoquaient presque toujours des controverses d'ordre constitutionnel et débouchaient dans la majeure partie des cas sur des conflits d'ordre légal, comme des plaintes déposées par les administrations municipales contre les administrations régionales. Entre 1995 et 1997, ces sujets n'avaient pas pris ces tournants, étant donné que le même parti politique (PRI) avait les rennes du pouvoir municipal et régional. Quant à la période commencée en 1998, il semblerait qu'on aurait donné les premiers signes, encore très tièdes, vers une cohabitation pacifique.

Dans l'agenda des services municipaux, la tendance observée au cours des deux premières périodes de gestion est assez stable. Cependant, les actions réalisées au cours de la deuxième période ont eu un éclat spécial avec la création de l'organisme décentralisé d'eau potable : SIAPAS. Ce sujet a dû être traité minutieusement, raison pour laquelle on l'a concédé beaucoup d'attention, car il ne touchait pas seulement la rubrique des services municipaux, mais aussi l'agenda du développement municipal en général. Quant à l'agenda des services non-municipaux, ce qu'on retient d'importance, ce sont surtout certaines actions de protection environnementale réalisées au cours de la période 1995 - 1997, et qui ont revêtu une importance particulière pour cette administration.

L'agenda du développement municipal est composé de trois thèmes principaux: le développement urbain, le développement social et le développement économique. Le thème du développement urbain surtout en ce qui concerne l'étude des projets, l'analyse des plans et la recherche de la concertation pour les programmes qu'on souhaite exécuter, a constitué de commun accord avec le développement des infrastructures urbaines, l'un des plats forts de la seconde période (1992 - 1994). Au cours de la troisième période (1995 - 1997) on a baissé le ton à ce niveau, mais c'était surtout à cause de la crise économique (de 1995); et il y a eu un effet compensatoire

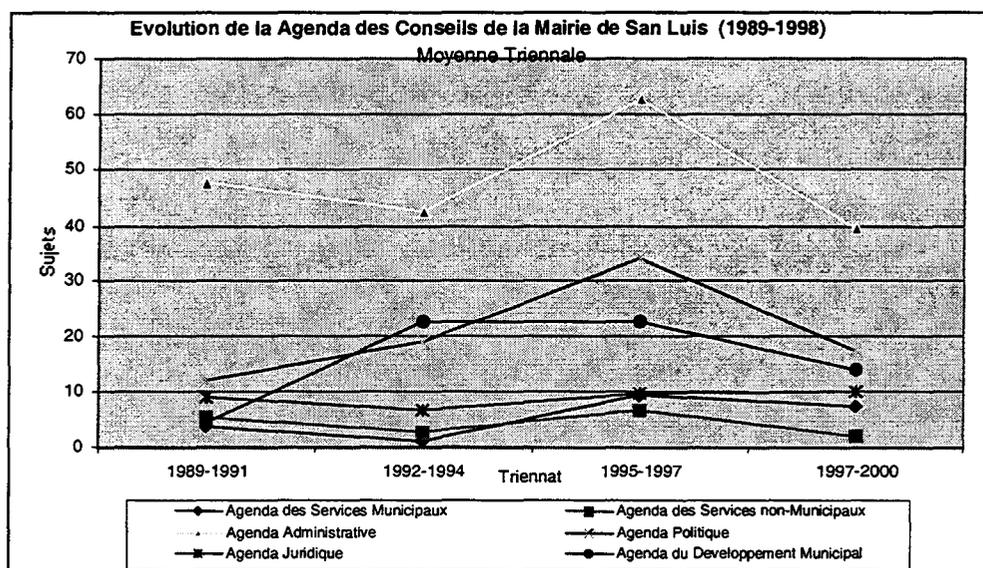
à travers une expansion de l'agenda juridique. Au cours de la première année de la période 1997 - 2000, en plus du développement urbain, il y a une attention particulière consacrée à la rubrique du développement social ; l'un des thèmes qui ont été traités avec le plus d'insistance. Il est clair que l'agenda du développement municipal a eu une *densité* croissante, c'est à dire une dynamique plus complexe dû au nombre croissant d'acteurs qui doivent être pris en compte pour les actions et décisions à prendre (graphique 8.10).

C'est donc l'agenda administratif qui a occupé en majorité l'attention des dirigeants pendant les quatre périodes consécutives de gestion considérées. Entre 1992 - 1994, il y a eu une attention particulière pour l'administration des ressources humaines, tendance également suivie par les administrations postérieures. La majeure partie des discussions portaient sur les indemnités et pensions qu'on devrait verser aux travailleurs en fonction et les compensations pour les veuves des travailleurs décédés. On avait également beaucoup discuté le thème des donations et des permutations de terrains de la commune. En ce qui a trait aux finances municipales, les demandes de prêts sollicitées au cours de la période 1992 - 1994 ont retenu en grande partie l'attention des dirigeants, alors qu'entre 1995 - 1997, c'est surtout l'impact de la crise économique qui avait occupé les esprits (graphique 8.9).

Dans la rubrique de l'agenda politique, les thèmes les plus souvent traités sont ceux des affaires gouvernementales et des gouvernements communautaires. Un aspect curieux à ce niveau - valable pour toute la période analysée - c'était le grand nombre d'acteurs impliqués dans presque tous les sujets débattus. Il a donc été difficile de concilier tous les intérêts qui sont en jeu, ce qui a souvent compliqué davantage ces sessions (les réunions). Les plaintes déposées par l'administration municipale contre le gouvernement régional sur ce qu'elle a cataloguée d'une gestion discrétionnaire des ressources, ont caractérisé la période de 1989 à 1991. La tension a souvent monté entre le gouvernement local et certaines institutions, surtout avec la Commission fédérale d'électricité (CFE) au cours de la période 1992 - 1994, pour des dettes qui n'étaient pas honorées. En fait, en plus d'une fois, la commune a été menacée et a failli rester sans énergie électrique. A l'expiration de son mandat en 1994, cette administration a déposée des plaintes - reconnu dans le système juridique mexicain

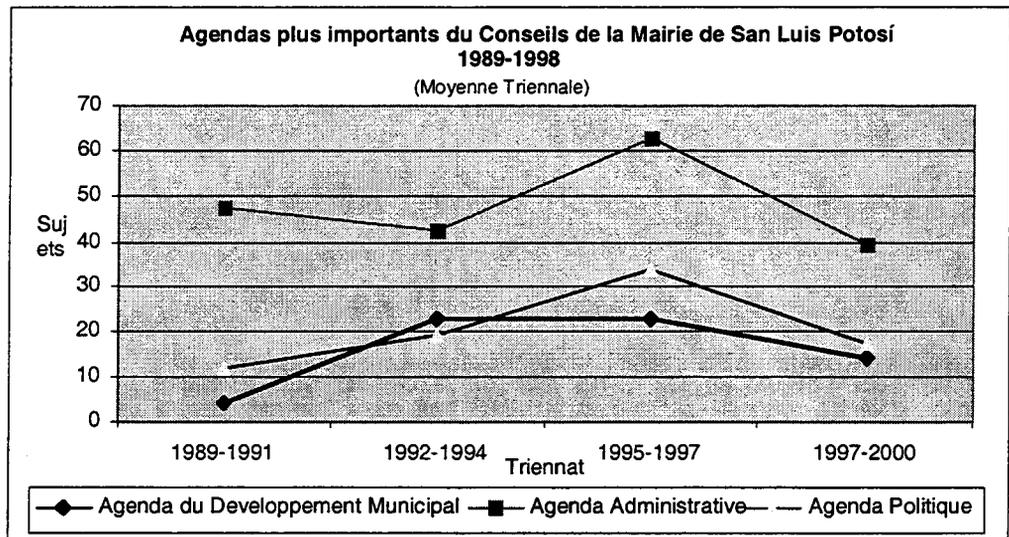
sous le nom de “*controversia constitucional*” (controverse constitutionnelle) - contre l’administration régionale pour n’avoir pas libéré les ressources nécessaires à la réalisation de son projet de voirie “*reforma*”. Le thème des gouvernements communautaires a été le plat fort de la période 1995- 1997, surtout à cause d’un conflit qui avait éclaté entre deux communautés et qui avait occupé une bonne partie de l’agenda des affaires gouvernementales ; cette affaire a souvent été le sujet exclusif traité au cours de plusieurs réunions du conseil. Le thème des gouvernements communautaires a également resurgi avec beaucoup de force au cours de la période actuelle 1998 – 2000 (graphique 8.9).

GRAPHIQUE 8.8



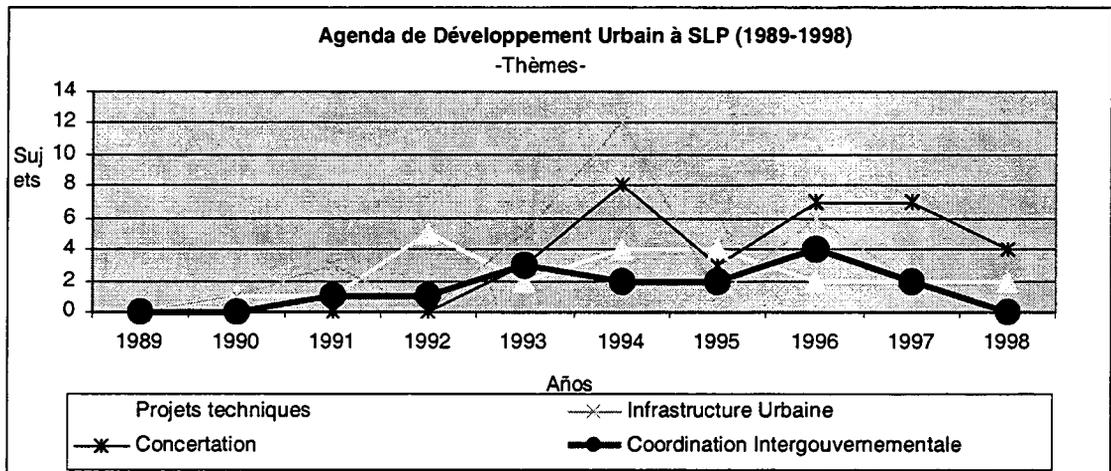
Source: Elaboration personnelle à partir des comptes rendus des Conseils de la Mairie de San Luis Potosí (1989-1998)

GRAPHIQUE 8.9



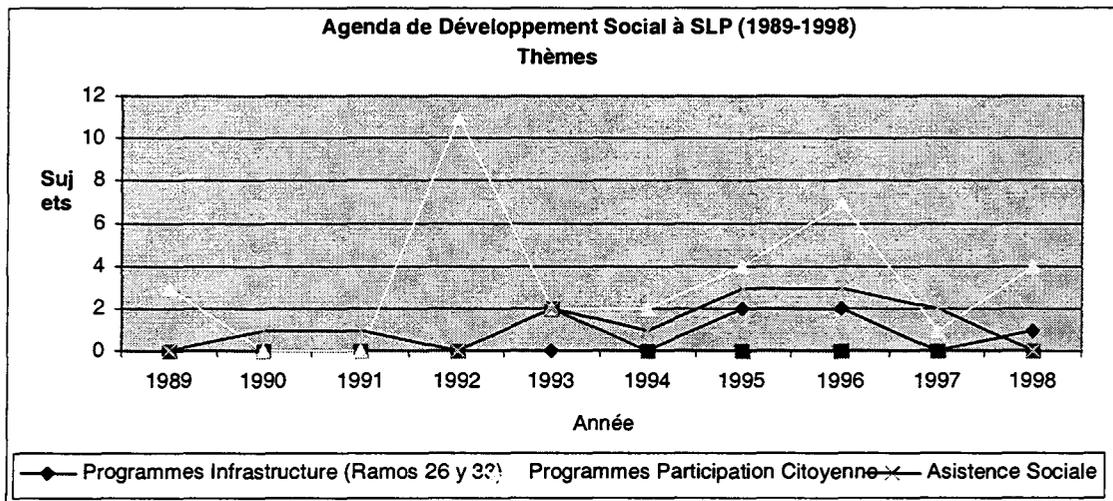
Source: Élaboration personnelle à partir des comptes rendus des Conseils de la Mairie de San Luis Potosí (1989-1998)

GRAPHIQUE 8.10



Source: Élaboration personnelle à partir des comptes rendus des Conseils de la Mairie de San Luis Potosí (1989-1998)

GRAPHIQUE 8.11



Source : Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes rendus des réunions du Conseil Municipal 1989-1998

#### 8.4.2 Evolution de la politique urbaine

Un acteur et observateur privilégié de ce phénomène a fait la remarque suivante :

“La planification urbaine de la ville de SLP a été intimement associée à celle de *Soledad de Graciano Sánchez*, ville voisine de SLP et deuxième en importance en termes démographiques... c’est l’état fédéré qui a dû pendre la responsabilité...au cours de l’administration du gouverneur de l’état Gonzalo Martínez Corbalá, l’accent a surtout été porté sur les aspects légaux ; cependant, le gouverneur Horacio Sánchez Unzueta l’a surtout vu sous un angle plus technique, l’ayant par la suite donné cette orientation.” (*Architecte Manuel Vildósola, Directeur de Planification Urbaine de la Région pendant dix ans et actuellement consultant du gouvernement régionale en la matière, interviewé en 1999*)

Le thème du développement a toujours été systématiquement problématique et parfois même traumatisant pour les gouvernements locaux. A SLP, depuis la période 1989 - 1991, les premiers efforts pour articuler la planification de la ville se sont heurtés contre toute une série d’obstacles d’ordre technique et financier ; nonobstant la participation directe des deux autres niveaux de gouvernement - régional et fédéral - dans la planification de la ville. Au début de la période 1992 - 1994, le thème de la planification urbaine a constitué l’une des priorités de la gestion locale. Cette administration a travaillé pour jeter les bases légales et techniques nécessaires dans le

but de monter un projet de long terme, précurseur de la planification de la ville. Au cours de cette période, la planification de l'espace géographique urbain local a reçu un coup de pouce sans précédent, et ce fut par la suite qu'on a établi le "projet de voiries reforma" en tant que projet recteur de l'organisation de la ville de SLP.

Les grandes lignes du *Projet de développement urbain de San Luis Potosi et de ses banlieues* présentées au cours de la période 1992 - 1994 sont le fruit d'un travail dérivé des relations intergouvernementales qui implique la mairie, la Secrétairerie du développement urbain régional, des organismes privés et des groupes de consultants. Cependant ce projet n'a pas été ratifié. Au cours de la justification du document, on a déclaré ce qui suit :

"il n'a jamais existé un projet régional qui cherche à canaliser les investissements privés et publics -traditionnellement orientés vers l'industrie et la construction immobilière - pour les transformer en investissements productifs capables de créer des emplois et de moduler en même temps le phénomène démographique<sup>404</sup>".

L'un des principaux objectifs de la création de l'Institut Municipal de Planification Urbaine (IMPU) a été de rompre avec le schémas traditionnel de planification centralisée de la ville. L'institut était composé non seulement des autorités gouvernementales, mais aussi des membres du corps académique et des hommes d'affaires du secteur immobilier, tout ceci dans l'optique de donner un caractère démocratique et inclusif au programme de planification de la ville. Cependant, contrairement aux attentes, l'Institut a été fonctionnel seulement au début de sa création, et n'exerce dans l'actualité aucune présence remarquable dans la conduction des affaires locales. La mission fondamentale de l'Institut a été d'"appuyer l'administration municipale dans la création du Système de planification urbaine dans une optique de développement intégral"<sup>405</sup>. Sur le papier, l'Institut a une série d'attributions qui le font passer pour un organisme de planification urbaine avec la capacité suffisante pour réaliser son travail de façon techniquement autonome et

<sup>404</sup> Programme de Développement Urbain de San Luis Potosi et de ses banlieues. Mairie de San Luis Potosi 1992 - 1994, Document interne, 1992.

<sup>405</sup> Institut Municipal de Planification Urbaine, Journal Officiel de l'Etat Libre et Souverain de San Luis Potosi, 17 Octobre 1996.

l'autorité nécessaire pour intervenir dans tous les sujets qui traitent de la planification municipale. Cependant, dans les faits, l'institut n'a jamais reçu l'appui des autorités locales pour pouvoir remplir ses fonctions. L'explication la plus souvent évoquée pour laquelle l'Institut n'a pas bénéficié de l'appui nécessaire à l'accomplissement de sa tâche, n'ayant pas pu de cette façon jouer son rôle en matière de planification locale, c'est qu'il n'a pas été capable d'obtenir un consensus entre les différents groupes d'intérêts locaux impliqués dans le programme ; et n'a pas réussi non plus à gagner leur confiance.

Au cours de la période 1997 - 2000, on a adopté toute une série de mesures pour mettre sur pied un programme de politique urbaine qui repose sur une vision exclusive de planification stratégique. Selon les propres paroles du Maire : « ..au cours de cette période, nous disposons de plus de ressources ce qui rend aussi prioritaire la nécessité de compter avec une structure de planification adéquate pour pouvoir canaliser et bien utiliser ces ressources ». Les axes centraux de son administration sont :

“...de l'interface entre le développement économique et urbain, de l'interface entre la planification et les investissements publics et privés, efficience économique accompagnée d'équité et encourager promouvoir le fédéralisme et la décentralisation.”<sup>406</sup>

En dépit des efforts réalisés en matière de planification urbaine à SLP, les grandes orientations suivies par ces politiques ont souvent été victimes des intérêts de certains clans; ce qui a freiné substantiellement les progrès en matière de développement urbain, au point que la ville a perdu beaucoup d'opportunités d'investissement par manque d'infrastructures adéquats. Il y a plusieurs évidences qu'un nombre considérable de projets qui étaient à priori destinés pour être exécutés dans la région ont été déviés vers les villes avoisinantes comme Aguascalientes, León ou Querétaro puisqu'elles disposaient les infrastructures nécessaires qui font défaut à SLP. Il n'en reste aucun doute qu'en comparaison avec d'autres villes similaires du pays en taille, la ville de SLP présente des retards considérables en termes de planification, d'équipements et du degré opérationnel de ses infrastructures urbaines. D'autre part si bien il y a des groupe d'intérêt (surtout dans le secteur immobilière)

---

<sup>406</sup> Projet de Développement Municipal 1997 - 2000, Journal Officiel de l'Etat Libre et Souverain de San Luis Potosi, 24 janvier 1998.

qui poussent pour la croissance et développement de la ville, cependant ils n'ont pas eu la capacité de s'organiser dans un projet commun, on peut dire qu'à SLP il n'y a pas une coalition pour la croissance (*growth machine coalition*) en fonctionnement.

#### 8.4.3 Évolution de la participation citoyenne dans la politique urbaine

En parlant de politique sociale, le premier point à souligner renvoie sur l'évolution de la structure de participation citoyenne, qui comporte diverses étapes bien séparées. La première est celle qui avait accordé un traitement spécial et privilégié aux *Comités de progrès* qui étaient utilisés comme principal canal de communication entre les autorités et la société civile. Au cours de cette première période, la structuration de ces comités reposaient sur les règlements créés par l'administration 1989-1991. Au cours de la deuxième période, quoiqu'on a conservé l'intérêt pour ces comités, il y a surtout eu une forte présence du Parti d'Action Nationale (PAN) dans la phase de renouvellement et de création de ces comités.

L'administration qui a succédé aux deux premières (celle du PRI) avait accordé très peu d'importance à la participation sociale. Peu de *Comités de progrès* ont été structurés, et la politique sociale du gouvernement a été tournée en grande partie vers les populations rurales. Finalement, au cours de notre dernière période d'observation, le renouvellement et la réactivation de ces comités a constitué un aspect primordial de la politique sociale du gouvernement municipal. Cependant, pour toutes les administrations qui composent notre période d'études, il est particulièrement intéressant de remarquer que sous le couvercle des relations société civile - *Comités de progrès* - et gouvernement municipal, le facteur politique et de clans a toujours joué un rôle prépondérant, puisqu'en majorité, les fonctions ont toujours été occupées par les militants des partis politiques au pouvoir.

TABLEAU 8.5

**Création des Comités de progrès à la Mairie de SLP (1989-1998)**

Période	N° de Comités de progrès	Comités ruraux	Total
1989-1991	30	61	91
1992-1994	114	18	132
1995-1997	80	40	120
1997-1998	125	39	164

Source : Elaboration personnelle à partir des reports du gouvernement de la ville pour les différents années.

En 1998, en matière de participation citoyenne, on insiste surtout sur la nécessité de créer une conscience d'autogestion entre les citoyens de telle sorte qu'ils soient capables de résoudre leurs problèmes de façon autonome. Le sentiment actuel de certains membres de ces comités c'est qu'il existe une forte influence religieuse dans la façon de les structurer, et celle-ci serait utilisée comme mécanisme intégrateur de la participation sociale ; quoique cet avis n'est pas partagé par tous les membres. Apparemment, il existe une combinaison des deux points de vue, c'est à dire, il existe des groupes de citoyens organisés très enthousiastes qui soutiennent la participation sociale et des groupes à caractères religieux dans certains quartiers et cités qui renforcent ce dynamisme.

En matière de distribution des ressources fédérales pour des programmes comme la "lutte contre la pauvreté", on a créé le *Comité de développement social municipal* avec les attributions suivantes :

"Le CDSM est un organisme associé à la mairie qui a pour mission de superviser le Fonds social de développement municipal et est en même temps responsable de la promotion, planification, contrôle, surveillance et suivie des actions financées par ce fonds<sup>407</sup>."

Les attributions de ce conseil peuvent se résumer comme suit : fixer les priorités pour les travaux publics que la mairie doit réaliser, administrer ces travaux,

<sup>407</sup> Document de la Mairie de San Luis Potosi pour l'intégration du Comité de Développement Urbain Municipal.

faire le suivi (monitoring) et contrôler de façon permanente l'utilisation des ressources.

S'il est vrai que la politique sociale a pris récemment une orientation un peu plus ordonnée et systématisée, il est évident que les incessants changements et ruptures enregistrés chaque trois ans se sont érigés en énormes difficultés qui ont empêché jusqu'à présent à la ville de SLP de construire une dynamique solide de participation citoyenne en matière de politique sociale. On pourrait dire que l'incertitude et l'incrédulité, à cause des ruptures systématiques, sont les obstacles plus difficiles à remonter pour la construction des réseaux de participation citoyenne efficaces.

### 8.5 Quelques observations préliminaires

A partir d'une révision de l'évolution de l'action publique de la ville de San Luis Potosi, quoiqu'on ne peut pas faire de conclusions définitives dans cette section du travail, on peut tout au moins retenir quelques observations:

- a) *Une inertie de ruptures.* Le cas de SLP est un cas qui se caractérise pour une permanente processus de « désinstitutionnalisation », mais cela n'a pas donné lieu à un processus de changement clair. Les innovations et les réformes ont eu une vie très courte ; les ruptures ont été la seule ligne de continuité. Bien qu'on observe une dynamique permanente de changement du modèle de construction des politiques publiques, celui-ci n'a pas pu être institutionnalisé pendant la décennie étudiée. Les projets de modernisation gouvernementale, ceux de modernisation politique, ou même ceux d'innovation dans la planification urbaine ou dans la construction de la politique sociale ; n'ont été que des initiatives inconcluses. On observe clairement une situation de « chaos pour transition », sans l'apparition d'un mode de régulation efficace. On voit un contexte de crise économique, de crises politiques, et de crises de gouvernance.
- b) *Une inertie d'alternances au pouvoir.* Depuis 1980, il y a eu une constante alternance des partis politiques au pouvoir à SLP. Pratiquement, tous les trois ans,

la commune a pris les couleurs d'un autre parti politique. Même le période au cours duquel le candidat élu a été proposé par la coalition FCP-PAN (1989 - 1991), on est toujours passé après à un gouvernement exclusivement PANiste, ce qui a quand-même obligé à faire certains ajustements. Probablement, le cas de la ville de SLP - comme nul autre pareil dans le Mexique - est le plus représentatif de la dynamique des alternances de pouvoir.

- c) *Les alternances comme voie d'ingouvernabilité.* Cette démonstration d'équilibre de pouvoir entre les forces politiques locales, preuve indubitable d'une évolution vers une ouverture démocratique, ironiquement n'a pas permis la consolidation d'aucun projet de développement municipal solide. Quoiqu'en théorie, l'alternance de pouvoir constitue un exercice important vers la transparence et une gestion de qualité, dans le cas de SLP cette situation a surtout alimenté une série de conflits et des luttes permanentes pour le pouvoir depuis le podium de l'administration de la ville. Les cohabitation ont provoqué une grande usure politique et institutionnelle entre les différents groupements politiques locaux et régionaux, et un niveau très précaire dans la qualité des services municipaux offerts à la population ainsi qu'une dégradation de son niveau de vie. A bien analyser l'expérience de SLP, on se demande si dans le contexte actuel du Mexique vraiment les alternances au pouvoir représentent des opportunités pour de meilleurs exercices de gouvernement, sur le plan local ; ou simplement une opportunité pour raviver les querelles entre les partis.
- d) *Les innovations sans consolidation.* Les alternances au pouvoir à SLP ont servi pour aggraver l'état de fragilité institutionnelle des structures gouvernementales municipales. Comme on a pu l'observer à travers ce chapitre, par exemple, les structures financières n'ont jamais pu atteindre un niveau de robustesse satisfaisant. Pratiquement, on n'a donné de suite à aucun programme de gouvernement au cours de ces dix ans d'observation. Les structures de participation citoyenne ont reçu des élans et ont été abandonnées systématiquement. La planification a été le grand absent des programmes de gouvernement, et quand elle a fait acte de présence, elle a presque

toujours été utilisée comme sujet de lutte politique et n'a fait que ressusciter les différends entre les acteurs sociaux.

- e) *Une action publique sans articulation.* Au lieu d'assumer que les alternances politiques en soi pouvaient être sources de difficultés à un bon exercice de gouvernement (d'ingouvernabilité), nous devrions peut-être nous questionner d'abord sur les situations spécifiques et antécédents qui auraient empêché à la ville de SLP de profiter des alternances politiques. Il semblerait que trois facteurs principaux peuvent-être évoqués à titre d'hypothèse : (i) d'un côté il est indéniable que presque tous les gouvernements de l'opposition qui ont gagné les élections municipales ont toujours interprété le soutien populaire reçu comme une prime - pour la "lutte politique menée contre le PRI-gouvernement". Dans cette perspective, le rôle de Président Municipal a souvent été considéré comme une position de lutte, au cours de laquelle l'administration municipale serait surtout vue comme un moyen de lutte politique un peu dépouillé de responsabilités civiles et administratives. (ii) Dans l'ambiance de décomposition de la politique régionale, les gouverneurs PRIistes (chacun à son tour) se sont assignés comme mission de combattre au possible les maires de l'opposition. Cependant, curieusement, ils n'ont pas été capables de seconder comme il le faut aux maires PRIistes, ce qui leur a valu la charge immédiatement dans les prochaines élections. (iii) finalement, il a un processus croissant de désintégration sociale dans la commune, non seulement entre les différentes couches sociales, mais aussi au sein des élites économiques du milieu des affaires et parmi les citoyens en général. Cette faible disponibilité en "capital social", n'a pas permis l'aboutissement d'aucun des fragiles projets municipaux, ni une réaction digne de la part des groupes d'intérêt de la ville. On observe très particulièrement l'absence d'une coalition pour le développement (*growth machine coalition*). Il est évident qu'il n'y aura pas une bonne gestion municipale sans des gouvernements qui soient capables de le concevoir et le promouvoir ; mais il est également difficile que ce soit le cas, s'il n'existe pas des groupes sociaux qui s'identifient et se rallient à cette gestion pour la donner de la consistance et pour travailler à sa promotion.

f) *Vers la fin du chaos ?*. Il est finalement intéressant d'observer, semblerait-il, qu'au cours de la dernière période analysée, il y aurait des signes prémonitoires à vouloir créer les conditions nécessaires à l'avènement de bonnes relations Gouvernement de l'état fédéré-Municipalité. Il paraît également, que la cohabitation commencerait à se moduler, que les accords institutionnels auraient commencé à être contemplés comme des options viables à utiliser, situation dans laquelle les projets du gouvernement municipal auraient plus de chance de se consolider et de s'ériger en projets intégrateurs et détonateurs d'autres projets à plus grande échelle. Cependant, ceci reste encore le grand défi à relever, car chez les groupes d'intérêts on observe beaucoup plus une prédisposition à la décomposition et la désintégration sociale. Obtenir cette intégration semble représenter le grand défi à relever dans l'actualité, avant de penser enfin à une expérience d'action publique locale à caractère endogène.

*Quatrième partie. ARRANGEMENTS LOCAUX ET  
CONDITIONS DU CHANGEMENT*

**Chapitre 9. ANALYSE COMPARATIVE DE L'EVOLUTION  
DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES CAS ETUDIES :  
ENTRE L'IMMOBILITE ET LA RUPTURE**

**Chapitre 10. UN MODELE COMBINATOIRE DE L'ACTION  
PUBLIQUE LOCALE**

**Chapitre 9**  
**ANALYSE COMPARATIVE DE L'ÉVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE**  
**DANS LES CAS ÉTUDIÉS :**  
**ENTRE L'IMMOBILITE ET LA RUPTURE**

Dans les chapitres précédents, nous avons vu quatre histoires qui se ressemblent, mais qui sont différentes. Elles se ressemblent en ceci qu'il s'agit de quatre villes moyennes dans lesquelles la dynamique de l'action publique locale s'est vue altérée à plusieurs reprises au long d'une décennie ; sur cette période, diverses expériences d'innovation gouvernementale ont eu lieu et divers réarrangements de la position des acteurs non gouvernementaux se sont produits. Il s'agit toutefois d'expériences différentes en ceci que de tels changements dans l'action publique locale n'ont eu ni les mêmes origines, ni le même développement, ni les mêmes résultats. On peut dire que ce sont quatre histoires qui ont subi le même processus de manières très différentes. Comme nous l'avons souligné tout au long de la thèse, c'est précisément la compréhension de cet aspect qui nous intéresse : pourquoi les changements qui ont lieu dans l'action publique dans des villes mexicaines du contexte actuel s'articulent de manières diverses et produisent des résultats si différents ? Quels sont les facteurs clés du processus qui « font la différence » ? Comment expliquer la proximité et l'éloignement dans cette quatre histoires ?

Dans ce chapitre, nous effectuerons divers types d'analyse de contraste entre les cas étudiés. D'abord, nous nous emploierons à comparer les situations contextuelles qui ont été vécues dans ces quatre villes au long de la décennie, ou, plus précisément, les facteurs économiques et démographiques qui, à l'origine, ont pu marquer des différences, ainsi que les facteurs sociaux et politiques du développement tout au long de la période étudiée. Cette analyse nous fournira de l'information quant aux « préconditions » et aux facteurs structurels qui déterminent indubitablement une partie de l'histoire qui est vécue dans chaque ville. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur l'analyse de l'ensemble de variables associées à l'évolution des configurations gouvernementales des quatre cas. En ce sens, nous observerons les ressemblances et les différences quant à l'évolution de la vie politique locale, du leadership du maire, du type d'administration municipale et du développement de la gestion sur chaque période de gouvernement durant la décennie. En dernier lieu, dans

un troisième sous-chapitre, nous entrerons plus spécifiquement dans l'analyse comparée de l'évolution de l'agenda des politiques publiques, des thèmes dominants durant la décennie et la logique dans la conception des politiques, c'est-à-dire le degré et la mécanique de participation des agents gouvernementaux et non gouvernementaux. Sur ce dernier point, nous explorerons les contrastes dans l'évolution des configurations non gouvernementales, ou, en d'autres termes, nous tenterons de voir comment les coalitions d'acteurs locaux se sont mobilisées et se sont constituées ou bien en activateurs de changements dans l'action publique ou bien en obstacles.

En raison de la nature qualitative de plusieurs des variables que l'on observe, l'analyse des quatre cas prend davantage la forme d'une analyse contrastée que celle d'une comparaison. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre 2, il ne s'agit pas d'une étude préoccupée par la comparaison et le suivi de variables focalisées de manière isolée ; il est question au contraire d'une étude qui vise à observer l'évolution d'ensembles de variables sur une période donnée et, comme telle, elle se concentre sur l'articulation de cette évolution.

## **9.1 Les contextes locaux, opportunités et menaces pour l'action publique locale**

### **9.1.1 Les variables économiques et socio-démographiques**

Les quatre villes étudiées constituent, en leur qualité de municipalités urbaines d'importance dans leur région respective, des espaces locaux qui, bien qu'ils soient l'objet de contrastes internes quant à leur niveau de bien-être, se distinguent de nombreuses autres municipalités du pays en raison de leurs meilleurs indicateurs économiques et socio-démographiques. Dans les quatre villes, une partie importante de la population se concentre dans le secteur tertiaire de l'économie (services), même si, en ce qui concerne le secteur secondaire (industriel), il importe de mentionner que la ville de León apparaît comme une ville beaucoup plus orientée que les autres vers l'activité industrielle (50% de la population contre 35, 34 et 33% dans les autres cas - voir tableau 9.1). Cette différence se reflète également dans la concentration du tissu industriel ; à León, on retrouve un indice de 5,7 entreprises dans le secteur industriel pour mille habitants, alors que dans les autres villes cet indice oscille entre 4,7 et 2,5

entreprises pour mille habitants. Cet indicateur n'a pas de relation avec la valeur de la production du secteur industriel, alors qu'au contraire à Toluca, San Luis Potosí et Aguascalientes, la valeur de la production du secteur industriel par habitant est plus élevée ; cependant, il est important de retenir dans l'analyse que le tissu industriel d'entreprise est plus serré à León, autrement dit qu'on retrouve une plus grande extension de petites et moyennes entreprises qui confèrent à la ville un caractère propre (tableau 9.2).

Distribution de la Population Économiquement Active (PEA) par secteurs	Aguascalientes	Leon	San Luis Potosi	Toluca	Moyenne Nationale
Primaire	6	3.2	2.7	4	22.5
Secondaire	35	50.4	34.7	33	24.4
Tertiaire	58	43.8	59	62	52.8
PIB (milliards de pesos, base=100)*	66,329	68,228	51,309	37,029	-
PIB per cápita (pesos à prix de 1980)	101,076	60,001	74,022	58,978	68,770

Source : Elaboration personnelle à partir des données de INEGI, 1995.

\*México 2020, *Un enfoque territorial del desarrollo. Vertiente Urbana. Sedesol, CAM-SAM, IIE's-UNAM, Mayo, 2000*

Villes	Aguascalientes	Leon	San Luis Potosi	Toluca
Nombre d'entreprises du secteur industriel par mille habitants	4,3	5,7	3,9	2,5
Production (milles de pesos) des entreprises du secteur industriel par mille habitants	7,97	6,12	17,58	24,47

Source : Elaboration personnelle à partir des données de INEGI, 1995.

Quant aux indicateurs socio-démographiques, et compte tenu du fait que León est une ville plus grande que les autres, le taux de croissance démographique a été semblable pour les quatre villes, où l'on observe, après des décennies de très haut degré de croissance, une diminution du rythme de celle-ci au cours des dernières années (tableau 9.3). Il s'agit de villes en processus de stabilisation graduelle de la

croissance, laquelle se déplace vers les municipalités voisines en s'étendant peu à peu sur la zone métropolitaine. Quant aux indices de pauvreté et de marginalité dans la population, les quatre villes figurent parmi celles qui offrent la meilleure situation à l'échelle nationale, San Luis Potosí se trouvant en première place et Toluca occupant la position la moins favorable des quatre ; toutefois, les différences entre elles sont marginales et très distinctes par rapport au reste des municipalités du pays. De la même manière, l'infrastructure de services publics est semblable dans les quatre cas, les quatre villes se trouvant dans une situation privilégiée, la preuve en est qu'elles figurent parmi les vingt villes du pays dont l'infrastructure urbaine est la plus développée (tableau 9.4).

Ville	Année	Population	Décennie	Taux de croissance
Aguascalientes	1980	359,454	1970-80	4.65
	1990	506,274	1980-90	3.48
	1995	582,827	1990-95	2.86
	2000	656,225	1990-2000	2.63
León	1980	655,809	1970-80	4.39
	1990	867,920	1980-90	2.84
	1995	1,042,132	1990-95	3.72
	2000	1,137,118	1990-2000	2.74
San Luis Potosí	1980	406,630	1970-80	4.11
	1990	525,733	1980-90	2.66
	1995	625,466	1990-95	3.53
	2000	693,164	1990-2000	2.8
Toluca	1980	357,071	1970-80	4.09
	1990	487,612	1980-90	3.16
	1995	564,287	1990-95	2.96
	2000	627,844	1990-2000	2.56
Nationale	1980	66,846,833	1970-80	3.32
	1990	81,249,645	1980-90	1.97
	1995	91,158,290	1990-95	2.33
	2000	97,367,361	1990-2000	0.66

Source: Elaboration personnelle à partir des données de INEGI, 2000.

Villes	Aguascalientes	Leon	San Luis Potosi	Toluca	Moyenne Nationale
Eau potable	98.9	91.1	95	90	79.4
Drainage	97.8	92.9	89	88	63.6
Electricité	98.5	98.4	94	99	87.5

Source: Elaboration personnelle à partir des données de CONAPO (1993) et INEGI (1995)

Du point de vue du contexte économique et démographique, les différences, sans être inexistantes, sont moindres entre les quatre villes. Les villes d'Aguascalientes et de León sembleraient se trouver, lors des dernières années de la décennie, dans une meilleure position pour se protéger des cycles négatifs de l'économie nationale, étant donné que, malgré la crise économique de 1995, la croissance des deux villes s'est maintenue au-dessus de la moyenne nationale, tandis que San Luis Potosí et Toluca sembleraient avoir été entraînées avec plus de force par la dynamique macro-économique. Il convient de mentionner également les différences dans la structure économique des quatre villes, León ayant une composante industrielle dans son action économique significativement plus importante que celle des autres villes. En dernier lieu, en ce qui concerne l'infrastructure urbaine et les indices de population vivant dans des conditions de pauvreté, la situation des quatre villes est très similaire, Aguascalientes occupant une situation légèrement supérieure quant aux niveaux de couverture de ses services urbains.

### 9.1.2 Le contexte politique dans les quatre villes

Le type de contexte politique qui caractérise les quatre cas étudiés tout au long de la décennie accuse des différences significatives. Un premier aspect à observer a trait à la stabilité relative du contexte politique local qui apparaît dans les cas de Toluca et de León. À Aguascalientes, il y a eu des altérations une fois qu'a été présentée l'alternance de partis au pouvoir et San Luis Potosí a été le théâtre de crises politiques. Le cas de Toluca présente le contexte politique traditionnel du système politique mexicain, il s'agit d'une « subordination en chaîne » du gouvernement de l'état fédéré par rapport au gouvernement fédéral (et également du PRI), du gouvernement de la ville de Toluca par rapport au gouvernement de l'état fédéré, des membres priistes du conseil municipal par rapport au maire et finalement une structure corporative du PRI pour le contrôle et la représentation de la citoyenneté et des groupes sociaux vis-à-vis du gouvernement municipal (corporations partisans d'ouvriers, d'entrepreneurs, de citoyens et de paysans). Un exemple de cette tradition du système politique mexicain, c'est le système de relations réciproques et la mobilité des cadres politiques entre les niveaux de gouvernement comme autant d'itinéraires d'ascension par les mérites au sein du parti ; on observe ainsi qu'au cours des dix-huit dernières années, au lieu d'avoir seulement trois gouverneurs (un par sexennat), l'état

de Mexico en a eu six, étant donné que presque tous les gouverneurs élus ont été appelés au cabinet présidentiel à un moment donné, laissant leur place à des gouverneurs intérimaires. De la même manière, quelques-uns de ces gouverneurs avaient occupés précédemment la mairie de la ville et les maires sortant sont presque tous devenus députés ou sénateurs fédéraux pour le même parti (tableau 9.5).

L'autre cas qui présente une stabilité relative au cours de la décennie est celui de León. Dans l'état de Guanajuato, le PRI a gouverné jusqu'à 1991, année où le congrès local, à cause de conflits politiques liés à la fraude électorale imputée à ce parti, a décidé de nommer un gouverneur intérimaire membre du PAN qui avait été jusqu'alors maire de la ville de León. À partir de cette date, le PAN a conservé le pouvoir au gouvernement de l'État de Guanajuato, et la ville de León, pour sa part, est également restée entre les mains du PAN au cours de la période étudiée (depuis 1989), ce qui offre une stabilité relative au contexte politique de l'action publique dans cette ville, mis à part le cas des deux premières années (1989-1991) où le maire, de la faction du PAN, cohabitait avec le gouverneur, de la faction du PRI, ce qui a entraîné des problèmes systématiques entre les deux niveaux de gouvernement. Par la suite, même si on a pu voir une harmonie entre ces deux niveaux, il n'y a pas de traces d'une forte subordination même si l'on observe une mobilité des cadres du gouvernement municipal qui sont allés vers le gouvernement de l'état. Il convient de signaler que les différents maires et dirigeants de l'administration municipale, tout en étant pour la plupart membres du PAN, appartiennent à un groupe qui s'est récemment intégré à ce parti et qui se caractérise par ceci qu'il s'agit d'un groupe d'entrepreneurs locaux qui sont devenus dans les années quatre-vingt politiquement actifs.

Pour sa part, le cas d'Aguascalientes montre une double alternance de partis politiques au pouvoir (PRI-PAN), l'une au niveau de l'état fédéré, l'autre au niveau municipal, et les deux alternent les modèles de l'action publique locale, même lorsque l'évolution de celle-ci ne subit pas de grandes ruptures ni de conflits, sauf à de brefs moments. Le PRI gouverne l'état jusqu'à 1998, c'est pourquoi, au début de la décennie, le gouvernement municipal (PRI) montre une forte subordination par rapport au gouvernement de l'état fédéré. Mentionnons que cette stabilité au début de la décennie a permis à la ville d'affronter des problèmes de planification urbaine

d'une manière techniquement acceptable, même si les décisions fondamentales en ce sens étaient prises par le gouvernement de l'état fédéré. Cependant, l'une de ces décisions de modernisation de la gestion urbaine, qui a consisté en la concession à une entreprise privée de l'extraction et de la distribution de l'eau potable, a donné lieu à des mobilisations de citoyens en désaccord (protestation urbaine) avec cette mesure à cause de l'augmentation des coûts qu'elle occasionnait, et ceci s'est traduit par un triomphe du PAN aux élections ultérieures (1996), entraînant comme conséquence des disputes entre les deux niveaux de gouvernement, disputes qui n'ont d'ailleurs jamais donné lieu à des ruptures significatives. Finalement, en 1998, le PAN est arrivé au pouvoir du gouvernement de l'état fédéré, ce qui a fait diminuer les tensions. Le cas d'Aguascalientes donne l'impression d'évoluer au long de la décennie dans une ambiance propice à la négociation politique entre les niveaux de gouvernement et entre les partis politiques en dispute.

En dernier lieu, le cas de San Luis Potosí montre un contexte politique de décomposition systématique, même si, à la fin de la période étudiée, il semblerait que des possibilités de reconstitution surgissent. Au niveau de l'état, un tel cas se caractérise par la chute répétée de gouverneurs élus à cause de conflits politiques permanents, dont plusieurs de parti, même si le PRI a toujours été au pouvoir. De 1985 à 1999, au lieu de trois gouverneurs (un par sexennat), l'état en a eu sept, dont un seul a conclu son mandat ; les deux autres qui ont été élu sont restés au pouvoir respectivement un an et quinze jours. Les autres ont été des gouverneurs intérimaires qui se sont succédés les uns

**TABLEAU 9.5**  
**Contexte politique comparé de Aguascalientes, León, San Luis Potosí et Toluca.**

<b>GOUVERNEMENT DE L'ETAT FEDERE</b>				<b>GOUVERNEMENT DE LA VILLE</b>			
Etat fédéré	Période	Parti politique	Observations	Ville	Période	Maire	Parti politique
Aguascalientes	1980-1986	PRI	Par élection, période conclue	Ville de Aguascalientes	1987-1989	Héctor del Villar	PRI
	1986-1992	PRI	Par élection, période conclue		1990-1991	Armando Romero	PRI
	1992-1998	PRI	Par élection, période conclue		1991-1992	Alicia de la Rosa	PRI
	1998-	PAN	Par élection		1993-1995 1996-1998	Fernando Gómez Alfredo Reyes	PRI PAN
Estado de México	1981-1986	PRI	Par élection période non conclue (Le gouverneur est nommé ministre fédéral du budget). Interinat	Ville de Toluca	1988-1990	Laura Pavón	PRI
	1986-1987 1987-1989	PRI PRI	Par élection, période non conclue (Le gouverneur est nommé directeur d'une banque publique, après ministre fédéral de finances)		1991-1992	Enrique González	PRI
	1989-1993	PRI	Interinat (Le gouverneur sustitut est après nommé ministre fédéral de l'énergie)		1992-1993	Ramón Arana	PRI
	1993-1995	PRI	Par élection, période non conclue (Le gouverneur est nommé ministre de l'interieur)		1994-1996	Alejandro Ozuna	PRI
	1995-2000	PRI	Interinat		1997-2000	Armando Garduño	PRI
Guanajuato	1984-1985	PRI	Interinat	Ville de León			
	1985-1991	PRI	Par élection, période conclue		1989-1991	Carlos Medina	PAN
	1991-1995	PAN	Interinat		1991-1994	Eliseo Martinez	PAN
	1995-1999	PAN	Par élection, période non conclue. Le gouverneur se présent aux élections présidentielles et devient président 2000-2006		1995-1997 1998-2000	Luis Quiróz Carlos Obregón	PAN PAN
San Luis Potosi	1985-1986	PRI	Par élection, période non conclue à cause de conflits politiques.	Ville de San Luis Potosi	1986-1988	Guillermo Medina	PRI
	1986-1991	PRI	Interinat		1989-1991	Guillermo Pizzuto	FCP-PAN
	1991	PRI	Par élection, période non conclue à cause de conflits politiques				
	1991-1992	PRI	Interinat, période non conclue à cause de conflits politiques		1992-1994	Mario Leal	PAN
	1992-1993	PRI	Interinat				
	1993-1997	PRI	Par élection, période conclue		1995-1997	Luis García	PRI
	1997-2003	PRI	Par élection		1997-2000	Alejandro Zapata	PAN

Source: Elaboration personnel à partir de sources divers

aux autres, ayant dû eux aussi abandonner leur charge en raison de conflits politiques. Dans ce contexte politique au niveau de l'état, la dynamique politique de la ville s'est caractérisée au cours d'une bonne partie de la décennie par le chaos. L'arrivée du

président municipal du PRI au début de la décennie, malgré des problèmes de fraude électorale, a occasionné la chute du gouverneur alors au pouvoir. Lors de la période de trois ans, une coalition d'opposition triomphe dans la ville et consacre ses trois années de gouvernement municipal à une confrontation avec le gouvernement de l'état fédéré. Lors des trois autres années, le PAN arrive au pouvoir de la mairie et consacre également une partie de son temps à des conflits avec le PRI qui gouverne alors l'état. Postérieurement, le PRI triomphe dans la capitale, entraînant automatiquement une subordination du gouvernement de la ville. Pour finir, le PAN triomphe à nouveau, minimisant cette fois les confrontations avec le gouverneur. Dans le tableau 5 apparaît une liste des conflits politiques graves ayant eu lieu lors de la décennie, et il ressort que c'est la ville de San Luis Potosí qui a été la plus exposée à ce genre de situations.

Il est indéniable que les différentes situations du contexte politique régional et local ont marqué les histoires de l'action publique locale durant la décennie étudiée. À Toluca et à León, la stabilité politique semblerait s'imposer. Dans le premier cas, grâce à l'adoption du modèle politique traditionnel qui a prévalu au Mexique durant soixante-dix ans, subordination et contrôle permettent un développement local limité dans un climat relativement calme. Dans le second cas, il s'agit du surgissement d'un nouveau modèle politique et de gouvernement plus ouvert et interconnecté avec des agents non gouvernementaux, sans contrôles aussi stricts venant du gouvernement de l'état mais offrant une continuité tout au long de la décennie. À Aguascalientes on observe un contexte politique en mouvement mais qui ne permet pas à des vacances de pouvoir de croître ; ce qui a lieu, c'est plutôt une substitution des acteurs politiques locaux sans confrontations prolongées, et l'on avance très graduellement vers un nouveau contexte politique encore en construction. Le cas de San Luis Potosí montre des ruptures systématiques et des moments d'ingouvernabilité, d'une certaine façon on abandonne le modèle politique traditionnel, mais on n'arrive pas à construire un contexte politique alternatif avec de nouvelles règles, il s'agit d'un cas qui prolonge la décomposition et l'instabilité face à l'impossibilité de créer des conditions et des modèles alternatifs, les crises récurrentes et les conflits divers ayant été l'unique norme de continuité.

### 9.1.3 L'histoire et les cas de figure du contexte social local

Par rapport au contexte social, il est nécessaire de prendre en considération aussi bien les cas observés que certaines raisons historiques qui ont pu prédéterminer en partie la situation présente. Il est évident qu'il existe des différences dans l'origine et le développement des villes qui finissent par se refléter dans le tissu social actuel.

San Luis Potosí est la ville qui possède le plus d'histoire. Cette région a été occupée à l'origine par les tribus *guachichiles* qui ont été dominées avec difficulté en partie par les Aztèques et ensuite par les Espagnols qui n'ont réussi à les soumettre que vers 1600. La ville a été fondée en 1658 et peu à peu a donné lieu à une concentration d'établissements religieux importants ; elle était considérée comme la troisième ville en importance dans toute la vice-royauté aussi bien en tant que centre de diverses congrégations religieuses que pour sa richesse minière et en raison de sa situation géographique. Le développement local a été pendant longtemps lié à l'industrie minière, qu'il s'agisse de l'extraction directe ou de la distribution et du commerce en rapport avec cette activité ; par la suite, au vingtième siècle, c'est l'industrie des machines outils et le commerce qui ont constitué les activités dominantes dans cette région. De plus, la ville a joué et continue de jouer un rôle important dans la vie politique du pays ; lors de l'Indépendance et lors de la Révolution, divers penseurs et leaders sont surgis de ce milieu culturellement développé et possédant une forte conscience politique, et en ce sens les contrastes n'ont pas manqué ; les plus puissants *caciquats* de l'histoire politique récente ont eu une influence considérable sur la ville ; de la même façon, les premières luttes civiques et démocratiques sans filiation de parti sont apparues là.

En raison de ce type d'histoire et de l'importance des convictions politiques, la société locale s'est montrée comme étant hautement fragmentée et sujette à des attitudes revanchardes de tout type. D'une part, on observe l'existence de familles de la vieille aristocratie qui s'est formée à l'époque des mines et de la production de grandes propriétés agricoles ; ces familles sont peu à peu devenues les possesseurs d'une bonne partie de la richesse de la région ; à celles-ci s'en sont ajoutées d'autres qui, au siècle dernier, se sont intégrées à la localité, tirant cette fois leurs richesses d'activités commerciales ou industrielles. Il semble clair que la société de San Luis

Potosí n'a pas été capable de mettre en oeuvre un projet régional ; en fait la construction de réseaux est difficile en raison d'une forte différenciation des couches sociales établies selon le critère de l'origine économique ou simplement sociale. D'autre part, cette culture conservatrice et de forte différenciation sociale a engendré dans certaines couches sociales le développement d'une culture politique contestataire qui a donné lieu, même dans des contextes de démocratie ouverte, à une dynamique de confrontation permanente. La société de San Luis Potosí pourrait sembler historiquement inapte à la construction d'un solide capital social ; au contraire, les disputes entre les groupes d'entrepreneurs, entre les secteurs sociaux, entre les classes sociales, entre les partis politiques et les acteurs sociaux en général constituent le panorama quotidien de l'action collective et, par conséquent, de l'action publique locale.

La ville de Toluca possède également une longue histoire depuis sa fondation comme ville en 1677. Il s'agit toutefois d'un cas différent car depuis l'époque préhispanique et lors de la colonie, la caractéristique de son développement local s'est construite autour de sa proximité de la grande ville, Tenochtitlan au temps de l'empire aztèque et de la ville de Mexico par la suite. L'industrie locale a été établie, et c'est là sa principale caractéristique, par un investissement externe à l'espace local, consistant même en un capital étranger qui s'est implanté dans la ville en raison de sa proximité du marché le plus important du pays. Ces flux de populations et d'investissements ont donné pour résultat une société locale très diversifiée, et la ville, comme n'importe quel espace urbain, a tendu à marquer des différences sociales, bien que ceci ne se soit pas pour autant traduit par un processus conflictuel ; c'est plutôt une acceptation naturelle de la diversité sociale qui a eu lieu. Cette harmonie relative n'a pourtant pas favorisé la construction d'une identité locale qui aurait permis l'intégration coopérative de la société à l'endroit des projets locaux ; au contraire, on retrouve plutôt une certaine apathie doublée d'une acceptation du fait que le gouvernement fédéral soit là pour fournir tout ce qui est nécessaire en raison de sa situation stratégique de proximité de la capitale et du fait que, de même, le gouvernement d'état prenne les décisions cruciales de développement local et que les grandes entreprises installées dans cette ville oeuvrent pour le progrès économique. Une telle situation a facilité la présence d'un système corporatif dans le domaine politique et social.

Toluca s'est caractérisé par son absence de conflits et aussi par l'absence d'initiatives locales. Il s'agit d'un espace social harmonieux mais accusant une absence d'accumulation de capital social.

Pour sa part, Aguascalientes est une ville dont la fondation est beaucoup plus récente ; comme agglomération, elle commence à jouer un rôle d'importance à partir de 1575 en tant qu'elle a pour fonction de protéger des attaques d'indigènes la route menant à Zacatecas, centre minier le plus important de la Colonie, mais ce n'est qu'en 1824 qu'Aguascalientes obtient le titre de ville et en 1836 qu'elle se sépare de Zacatecas ; en 1890, grâce à l'installation de voies ferrées, elle commence à avoir une activité économique d'importance en relation avec l'industrie minière et textile ainsi qu'avec le commerce en général. L'activité minière, qui a joué un rôle majeur à cette époque-là, s'est achevée en 1925 avec la fermeture d'une importante entreprise étrangère qui la prenait en charge, fermeture qui a signifié une régression aiguë dans le développement local. À partir de la décennie de 1950 apparaît une modeste industrialisation basée sur un vaste secteur d'entreprises familiales, principalement dans le domaine du textile et de l'habillement en général ; cette période a indéniablement marqué la société d'Aguascalientes et a contribué à ce que soit conçu un projet de développement local ; en fait, le gouvernement de l'état et le gouvernement municipal se sont transformés en infatigables « arracheurs des subventions » et promoteurs visant à attirer des investissements. Une telle promotion a commencé à porter ses fruits dans la décennie des années quatre-vingt, période où la ville et la région ont vu arriver d'importants investissements étrangers dans les secteurs des produits métalliques, de la machinerie et des équipements et dans les secteurs automobile et des pièces automobiles. De plus, le secteur commercial a également acquis un dynamisme important à travers un vaste réseau d'établissements de petits propriétaires.

Si l'identité sociale locale avait pour caractéristique d'être conservatrice et relativement passive et résignée, s'en remettant à la providence, par la suite, on commence à observer des changements. L'histoire locale n'a pas connu de moments d'activisme politique et de mobilisations ; récemment toutefois les protestations des citoyens contre l'augmentation du coût de l'eau potable a signifié un changement

d'attitude qui s'est manifesté également dans l'appui à un parti d'opposition qui a posé sa candidature aux élections municipales et par la suite à celles de l'état. De même, les groupes d'entrepreneurs locaux ont augmenté leur activisme à travers diverses associations et en essayant de s'intégrer au nouveau profil économique de l'entité plutôt que de le laisser entre les mains des entreprises étrangères. On retrouve à Aguascalientes une vision pragmatique de la politique étant donné que celle-ci n'a jamais provoqué de rupture à l'intérieur du tissu social local ; au contraire, ce dernier se fortifie grâce au développement économique en consolidant un capital social de plus en plus important.

Parmi les cas étudiés, celui de León constitue celui de la ville la plus jeune ; la fondation de cette agglomération apparaît comme une mesure prise pour diminuer les conflits avec les tribus *chichimèques* venant de San Luis Potosí, et ce n'est qu'en 1830 que la ville sera fondée. Malgré cette fondation relativement récente, León était déjà, à la fin du dix-neuvième siècle, une ville dynamique possédant beaucoup de potentiel pour le commerce et l'industrie. Étant donnée l'importance locale du métier de cordonnier, une forte industrie de la chaussure s'est consolidée rapidement et dès le début du siècle, elle s'est fortifiée grâce à un flux considérable d'exportations vers les États-Unis et l'Europe. Une caractéristique de cette activité industrielle à León consiste en ceci que plus de trois mille entreprises du secteur de la chaussure sont des micro-entreprises familiales (de moins de 20 travailleurs). Au cours des dernières décennies, un autre type d'industrie a connu également un développement marqué dans la localité grâce à l'image de León comme ville en progrès constant.

Les caractéristiques du développement à León ont donné comme résultat une société qui a fortement intériorisé une culture entreprenante, les valeurs du travail, le sens de la discipline et de l'initiative qui font partie de l'éducation familiale. L'action collective coopérative, qu'elle ait lieu au niveau de la famille, de l'entreprise ou de la société, fait partie des moyens pour réussir dans l'imaginaire collectif local. L'idée que l'on se doit « d'arriver le plus loin possible » est ancrée dans les convictions de la société de León qui n'est pas du genre à attendre que des acteurs externes résolvent les problèmes locaux, même au sein de certains mouvements sociaux religieux de caractère conservateur, comme ce fut par exemple le cas du mouvement *sinarquista*

postérieur à la Révolution. Comme résultat de ces traditions de la société locale, aussi bien les divers groupes d'intérêts que les citoyens se sont organisés efficacement. Tout porte à croire, dans le cas de León, qu'il s'agit d'un espace local possédant une forte accumulation de capital social, ce qui se traduit par une action collective dont la cohésion constitue le trait le plus saillant.

Les contrastes dans l'histoire et la formation du contexte social dans chaque ville sont clairs. La culture locale tendant à marquer une forte différenciation sociale et politique a engendré à San Luis une faible accumulation de capital social ; la situation politique et sociale a produit une faible cohésion tant au niveau de la configuration du gouvernement qu'au niveau de la configuration non gouvernementale ; tout laisse supposer qu'il y a eu une absence de conditions favorables permettant qu'un projet endogène de développement local puisse être élaboré et mené à bien. À Toluca, l'action collective locale a été influencée de manière déterminante par les flux de population et de ressources en raison de la proximité de la capitale du pays, ce qui a donné lieu à un tissu social peu dense et sans possibilités d'accumulation de capital social ; bien que la configuration gouvernementale ait été stable et cohésive, la configuration non gouvernementale, pour sa part, s'est avérée pratiquement inexistante ; la stabilité politique et économique a été introduite de manière exogène et l'action publique locale a été passive. À Aguascalientes, une culture de réseaux d'entreprises et de citoyens a été développée graduellement, laquelle a conféré peu à peu une cohésion à la configuration d'acteurs non gouvernementaux même lorsque que les acteurs gouvernementaux ont connu un certain nombre de ruptures dues à l'alternance au pouvoir ; dès lors sont créées les conditions nécessaires à l'apparition d'un projet de développement local. La ville de León se caractérise par un tissu social très serré qui provient en partie d'un réseau de petites entreprises souvent familiales, il s'agit d'une relation horizontale et ouverte à l'esprit entreprenant qui a facilité la cohésion de la configuration non gouvernementale ; en outre, la stabilité politique de la décennie a favorisé de la même manière la cohésion de la configuration gouvernementale ; León montre comme aucun autre cas la propension à encourager un projet endogène de développement et d'action publique.

## 9.2 L'administration interne et les systèmes de gestion, les forces et les faiblesses des structures du gouvernement local

### 9.2.1 Évolution des structures des finances locales et des systèmes de gestion financière

Comparativement au reste des municipalités du pays, la structure financière des cas étudiés est relativement saine, bien que la situation de crise économique dans le pays en 1995 ait affecté les quatre villes de manière égale. L'évolution de la structure financière dans chaque cas a quand même connu des variations à partir des diverses actions que les administrations alors au pouvoir ont peu à peu effectuées.

En ce qui concerne les revenus, dans les quatre villes, qui suivent la tendance nationale, on assiste à une augmentation au long de la décennie. Par rapport à l'élargissement des revenus propres par le biais d'une intensification de l'effort fiscal en vue d'obtenir une autonomie de gestion, s'il est vrai qu'il s'agit d'une politique qui a été observée dans les quatre cas, on observe cependant différents niveaux d'efficacité de celle-ci. On observe dans le graphique 9.1 que la moyenne de *dépendance financière* du gouvernement fédéral (participation fédérales / revenus municipaux totaux. [Moyennes par périodes de gouvernement de trois ans]), est plus basse à Toluca dès le début de la décennie et jusqu'à la fin malgré le fait que la ville ait connu une détérioration comme conséquence de la crise (32 à 40% de dépendance des ressources fédérales). De son côté, Aguascalientes présente un comportement correct dans la première partie de la décennie, et la pire situation de dépendance financière à la fin de la période (40 à 63%) ; il est clair qu'il y a eu dans ce cas de la négligence quant à la rigueur de la gestion des finances, due très probablement à l'alternance de partis au gouvernement et à la mise en place d'une culture de « populisme fiscal<sup>408</sup> » pour maintenir l'appui de l'électorat. León, pour sa part, maintient une situation stable tout au long de la décennie (environ 40%) ; même si, en termes de pourcentages, cette ville n'apparaît pas en première place parmi les quatre

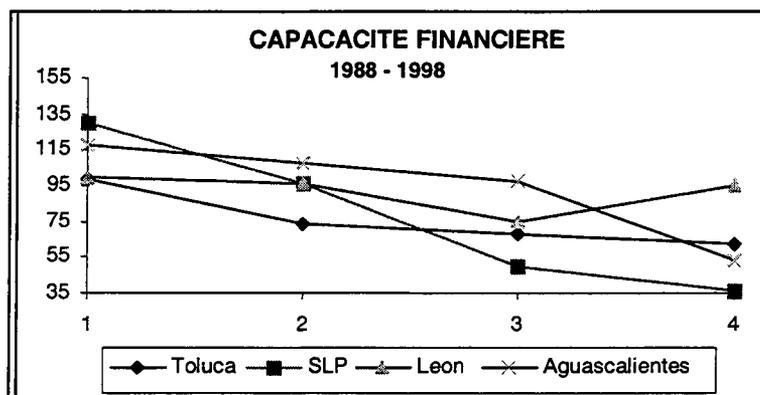
<sup>408</sup> Sur le populisme fiscal, voir les travaux de Clark T.N., Les stratégies de l'innovation dans les collectivités territoriales: leçons internationales, *Politiques et Management Public*, 1995, 13, 3; et Miranda R., Containing cleavages: parties and other hierarchies, *In: Urban Innovation: creative strategies in turbulent times* / ed. par T.N.Clark, London: Sage, 1994, les deux commentés dans le chapitre 1.

étudiées, sa situation est remarquable en tant qu'il s'agit de la seule ville où il a été possible de poursuivre l'intensification de l'effort fiscal malgré la crise économique subie à l'échelle nationale, évitant ainsi une détérioration de la situation initiale. Pour finir, le cas de San Luis Potosí est, en moyenne, au long de la décennie, dans la situation de plus grande dépendance de ressources fédérales qui a entraîné ce faisant la diminution de l'autonomie de gestion (40 à 60%) ; de toute évidence, des quatre cas, c'est dans celui-ci où l'on assiste à un manque d'intérêt quant à la mise en place d'une « culture de responsabilité fiscale ». À la fin de la décennie, León et Toluca montraient un meilleur indicateur de dépendance financière que la moyenne nationale pour ce type de municipalité, tandis qu'Aguascalientes et San Luis Potosí se situaient au-dessous de cet indicateur national.

Par rapport à l'indicateur de *capacité financière* interne, c'est-à-dire la possibilité de couvrir avec des ressources propres les dépenses administratives de l'administration municipale, les quatre cas accusent une chute tout au long de la décennie étudiée. Comme nous l'avons commenté au chapitre 4, dans la mesure où la gestion urbaine est devenue plus complexe, les pressions en faveur de l'élargissement de la structure bureaucratique se sont multipliées comme conséquence de l'expansion de la dépense administrative. En ce sens, la meilleure situation a eu lieu à León, où l'on observe une certaine stabilité (entre 98 et 75% des dépenses administratives pourraient être couvertes par des ressources propres), À Toluca, on observe également une certaine stabilité bien qu'on assiste à une chute au long de la décennie (de 98 à 65%) qui montre une fois de plus une capacité moindre à contenir la dépense administrative. Aguascalientes, quant à elle, se trouve dans une situation de dégradation constante et accélérée (de 118 à 55%) qui s'explique par une perte de contrôle de la dépense administrative due à un relâchement dans l'effort fiscal. Encore une fois, le cas de San Luis Potosí est le plus dramatique étant donné que cette ville passe de la meilleure situation au début de la décennie (133%) à la pire à la fin de cette période (37%) ce qui laisse voir une négligence totale tant dans l'effort fiscal que dans la dépense administrative (graphique 9.2). Une donnée complémentaire à mentionner est que León a destiné entre 58 et 55% de ses dépenses totales à l'administration ; Toluca est passé de 65 à 75% ; Aguascalientes de 48 à 66% et San Luis Potosí de 39 à 86%. À la fin de la décennie, seul l'indicateur financier de León

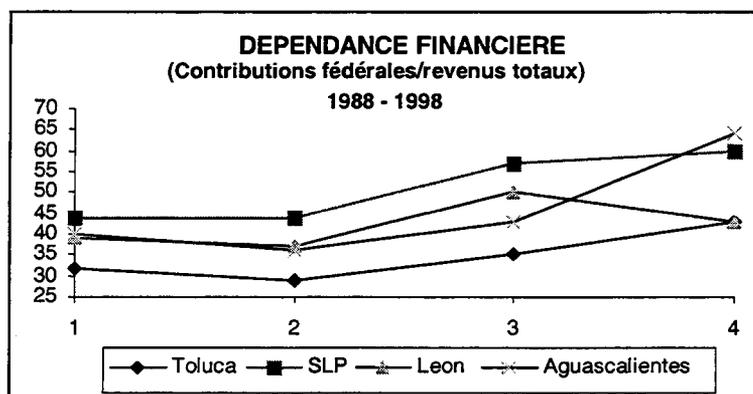
laissait voir une meilleure situation que la moyenne nationale pour ce type de municipalité ; Toluca se situait dans la moyenne et Aguascalientes et San Luis Potosí dans une situation pire que celle de la moyenne nationale.<sup>409</sup>

GRAPHIQUE 9.1



Source: élaboré par l'auteur à partir de données fournies par INEGI

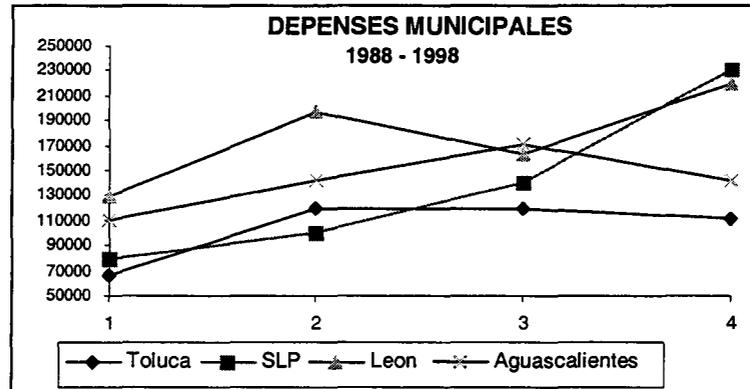
GRAPHIQUE 9.2



Source: élaboré par l'auteur à partir de données fournies par INEGI

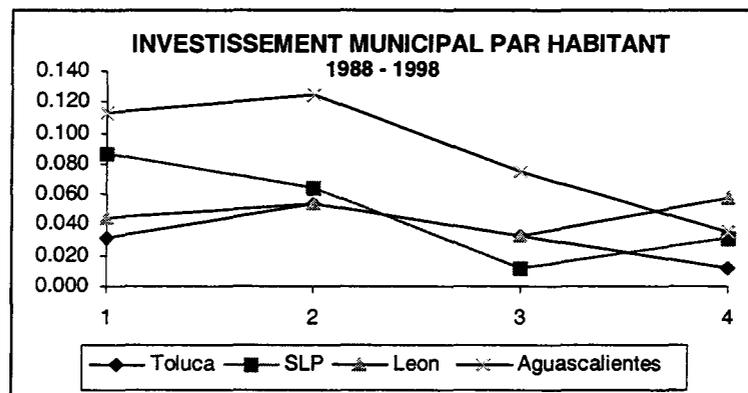
<sup>409</sup> Pour l'information nationale, voir annexe du chapitre 4.

GRAPHIQUE 9.3



Source: élaboré par l'auteur à partir de données fournies par INEGI

GRAPHIQUE 9.4



Source : élaboré par l'auteur à partir des données fournies par INEGI

tout au long de la décennie, de même que l'ensemble national municipal. Nous commentons dans le chapitre 4 que devant le manque de ressources suffisantes dans les villes, on trouve souvent un *trade-off* entre l'investissement en infrastructure ou la tentative d'améliorer l'administration ; cependant, le fait de laisser de côté la responsabilité de l'investissement, qui est ce qui se produit le plus souvent, rend les gouvernements des villes plus dépendants des autres niveaux de gouvernement. La situation se définissant par la plus grande stabilité est encore une fois celle de León : tout au long de la décennie, un investissement de 0,045 à 0,060 par habitant est appliqué, ce qui laisse voir même une amélioration durant la période étudiée. À Toluca a lieu une détérioration importante puisque l'indicateur passe de 0,050 à 0,017, ce qui équivaut à la situation la plus désavantageuse des quatre cas. De son côté, San

Luis Potosí subit une détérioration très significative, passant d'une situation remarquable (0,088) à une situation très désavantageuse (0,035). En dernier lieu, le cas d'Aguascalientes montre tout au long de la décennie la plus grande détérioration, passant de la meilleure situation initiale à un niveau très bas (0,12 à 0,035). L'indicateur de León se trouvait à la fin de la décennie dans une meilleure position que la moyenne nationale pour ce type de municipalité, le reste des cas dans une position au-dessous de la moyenne nationale.<sup>410</sup>

Sur le plan du discours, les quatre villes ont adopté de nouveaux systèmes de gestion financière visant à rendre plus efficace la conduite des finances locales. Dans les quatre cas, des processus de modernisation ont été amorcés dans la perception et dans les systèmes de contrôle de gestion du budget ; toutefois, la rigueur de tels changements et le soin devant être apporté à ceux-ci ont été négligés à Aguascalientes et surtout à San Luis Potosí. L'instabilité dans le cas d'Aguascalientes peut être observée à partir de l'alternance au pouvoir dans la dernière période de gouvernement étudiée, alors que, dans le cas de San Luis Potosí, à chaque alternance de parti politique au pouvoir, la détérioration des divers indicateurs financiers a été plus grande. Quant aux cas de León et de Toluca, les indices financiers apparaissent plus favorables, bien que ce soit à León que la situation est la meilleure en ce qui concerne la bonne marche des activités économiques en vertu de la stabilité que montrent les divers indicateurs, lesquels prouvent par le fait même la capacité de la ville à contrecarrer les effets des crises macro-économiques externes en imposant une dynamique propices à ses finances locales. Il apparaît évident que la structure des finances locales est très sensible à la stabilité politique et à la continuité dans les programmes et les systèmes de gestion, situation qui se reflète dans les cas de Toluca et de León. Aguascalientes a été le théâtre d'altérations une fois que s'est présentée l'alternance et à San Luis Potosí cette altération a eu lieu toutes les périodes de gouvernement, lesquelles se sont justement caractérisées par des alternances.

---

<sup>410</sup> Pour l'information nationale, voir annexe du chapitre 4.

## 9.2.2 Évolution des structures administratives et des capacités d'innovation dans la gestion

Un premier aspect à commenter a trait à la taille et au type de structure des différents gouvernements urbains étudiés. Dans tous les cas, on observe une tendance à l'expansion des structures administratives et de leurs effectifs, dont on a déjà parlé dans la section précédente comme d'une conséquence de l'expansion financière et de la complexité grandissante dans la gestion urbaine dérivée d'un agenda de politiques publiques qui s'amplifie. En ce sens, le nombre de départements de l'administration municipale, sauf à Toluca, augmente dans les autres villes étudiées. Le cas de San Luis Potosí dépasse tous les autres dans la mesure où le nombre de départements de l'administration augmente de 50%. On observe tout particulièrement une recomposition des structures administratives qui mène à l'accroissement de département de staff/consulting du cabinet du maire comme une réponse à la complexité grandissante à laquelle les gouvernements urbains en question doivent faire face. On perçoit une « horizontalisation » des structures organisationnelles ainsi qu'une orientation sectorielle de celles-ci de plus en plus forte (promotion du développement économique, développement social, développement urbain, etc.), ces structures se combinant à l'orientation fonctionnelle traditionnelle (finances, services, département juridique, etc.). L'augmentation du nombre d'employés au cours de la décennie est importante. Le cas de León est le seul qui maintient la taille de son effectif plus ou moins stable au cours de ces dix années (croissance de 6%). Pour sa part, Aguascalientes augmente son personnel de 39% et San Luis Potosí de 22%. Comme moyen de comparaison par rapport au poids de la bureaucratie du gouvernement urbain en relation avec le nombre d'habitants, on constate qu'Aguascalientes a 6,1 de travailleurs pour mille habitants en moyenne au cours de la décennie ; Toluca en a 5 ; San Luis Potosí 4,5 et León 3,1.

Dans les quatre cas étudiés, on peut apprécier les efforts pour mener à bien une *modernisation des structures administratives et des systèmes de gestion*. On assiste même à l'apparition de quelques systèmes de gestion inspirés des modèles de *New Public Management*, comme c'est le cas de León avec l'incorporation d'un ambitieux système de planification stratégique ainsi qu'avec l'adoption d'un modèle de

développement organisationnel et de gestion par projets ; dans le même ordre d'idées, Aguascalientes adopte une stratégie de *contracting-out* en rapport avec l'offre du service d'eau potable et cherche la certification de qualité (ISO 9002) dans le service de ramassage des ordures ; à San Luis Potosí, on adopte un système de contrôle de gestion et à Toluca un programme de simplification administrative. L'orientation de ces stratégies de modernisation est certes différente : à León et à Aguascalientes il y a une inspiration qui vient d'outils reconnus dans le secteur privé et dont l'usage a été encouragé par des maires qui étaient à leur tour entrepreneurs ; de plus, dans les deux contextes, l'importance d'employer un langage d'entreprise et un modèle de modernisation de ce type avait un impact considérable. À San Luis Potosí et à Toluca, les processus de modernisation de ce type ont été plus conservateurs et d'un contenu inspiré du secteur privé beaucoup moindre ; il s'agit plutôt de modèles de modernisation s'identifiant à la tradition de l'administration publique, se traduisant par exemple par des réformes de règlements et des manuels. Il est clair qu'à Toluca, ceci est dû au fait que tous les maires de la décennie provenaient du milieu politique. À San Luis Potosí, il y a un mélange de profils provenant du secteur privé et de profils provenant de la politique partisane.

Une autre caractéristique des modèles de gestion interne qu'ont adoptés les villes étudiées a trait au *niveau de centralisation du pouvoir de décision*. Dans les quatre cas, on observe une forte centralisation entre les mains du maire, ce qui correspond à la tradition et à la culture du pouvoir dans un pays comme le Mexique ; on observe toutefois des nuances intéressantes. Dans le cas de Toluca, la perception de la gestion, même en ce qui concerne sa modernisation, a pour caractéristique d'être formelle, verticale et centralisée, ce qui n'empêche pas qu'on retrouve une importante présence des cadres moyens dans la mise en oeuvre d'actions, mais il est clair qu'une bonne partie des décisions importantes demeurent sujettes à l'approbation du maire. À León, par contre, on a adopté une dynamique d'équipes de travail dans le but de promouvoir les changements désirés, et ceci a conduit à un processus de travail horizontal, à la participation élevée à l'intérieur de l'administration, sans compter que les espaces d'autonomie pour élaborer des projets et prendre des décisions par rapport aux différents programmes de l'administration ont été assez vastes ; une perspective de développement organisationnel a été développée pour donner confiance aux

groupes professionnels de travail, conformément à ce qui était recherché. Aguascalientes, pour sa part, est un cas où, même si l'on assiste à une centralisation importante, cette dernière n'en vient jamais à empêcher que les cadres moyens et supérieurs jouent un rôle visible dans la formulation des politiques locales. En dernier lieu, San Luis Potosí s'est caractérisé par des changements systématiques d'orientation dans le style de gestion interne ; dans les premières années de la décennie, il s'agissait d'un leadership politique qui définissait l'administration interne comme instrument de la « lutte politique » que le maire d'alors menait contre le gouvernement de l'état ; plus tard, on a tenté d'adopter un modèle plus formel, plus rigide et centralisé de l'administration publique dans le but d'introduire l'ordre, et, à la fin de la décennie, on a tenté d'adopter un modèle de gestion plus ouvert et plus participatif.

Comme conséquence normale de ce qui a été analysé précédemment, on constate la présence d'un *degré de propension à l'innovation* différent dans les quatre cas. Toluca, avec son modèle d'administration interne plus rigide et centralisé, a créé des obstacles au développement de la capacité d'innovation et de création chez ses cadres moyens et supérieurs ; tout au long de la décennie, on assiste à une poignée de changements dont seulement quelques-uns d'entre eux se caractérisent par un véritable esprit innovateur. León, par contre, en raison de la dynamique interne de discussion et de travail par équipe, a créé les conditions pour que surgissent des idées et des projets hautement innovateurs tout au long de la décennie, ceux-ci ont contribué à forger une image positive de la gestion de cette ville à l'échelle régionale et même nationale. Aguascalientes, de la même manière, a peu à peu créé les conditions propices à l'innovation, l'esprit entreprenant aussi bien des maires qui appartenaient précédemment au PRI que de ceux issus du PAN, a fourni un profil innovateur à la gestion de cette ville ; il est probable que les difficultés et les conflits dérivés de la concession du service d'eau potable à une entreprise privée, bien qu'elle ait été le résultat d'une stratégie hautement innovatrice, ait légèrement inhibé cet esprit dans les années subséquentes. En dernier lieu, on assiste à San Luis Potosí, en raison de la crise politique permanente qui règne sur toute la décennie, à une conjoncture favorable à l'innovation qui est apparue comme « mécanisme de défense » par rapport à diverses disputes ; toutefois, il s'agissait davantage d'idées innovatrices que de projets concrets

ayant effectivement été mis en oeuvre, la preuve en est qu'aucune de ces idées n'est parvenue à se traduire par un programme gouvernemental et n'a pas non plus laissé aucun type d'expérience ou d'apprentissage au long de la décennie.

Pour terminer, il importe de mentionner que, indépendamment des styles de gestion et des stratégies de modernisation adoptées, il ne faut pas laisser de côté l'analyse de la *performance administrative* au long de la décennie. On peut difficilement établir une analyse des indicateurs de la performance de la gestion au sein des quatre gouvernements puisque l'information nécessaire à cette fin s'est avérée indisponible, nous faisons référence par exemple à des coûts internes pour la prestation de services donnés, à des temps de services aux usagers, de résolution de demandes, à la relation entre l'infrastructure administrative et les résultats, ou même entre les niveaux de satisfaction des citoyens. Bien que ce type de données ait été obtenu pour quelques-uns des cas étudiés et seulement pour certaines périodes, il n'a pas été possible d'apporter une série complète de celles-ci pour l'ensemble de la décennie. Ceci se doit en partie à la méfiance des administrations municipales à l'idée de rendre publique une certaine information interne en tant que ceci risquerait de compromettre politiquement leur situation ; cependant, dans la plupart des cas, cette situation ne peut être imputée qu'au fait qu'on ne possède pas les systèmes d'information et les montants permettant d'avoir accès à ce type de données ; les systèmes d'information et de contrôle budgétaire sont très généraux et ne reflètent pas les flux de coûts unitaires ou par service, ce qui a rendu notre tâche impossible. De toute façon, même si nous retenons quelques indicateurs comme par exemple les indicateurs financiers présentés dans la section antérieure, ou le poids des travailleurs du gouvernement municipal par rapport au nombre d'habitants, ou l'ordre des divers programmes municipaux mis en oeuvre au long de la décennie, nous observons la chose suivante : curieusement, León et Toluca, dont les gouvernements municipaux ont adopté des stratégies de modernisation très différentes, sont les villes qui semblent montrer les meilleurs indicateurs d'exercice tant au niveau financier qu'en ce qui concerne le poids de la bureaucratie et l'ordre de la gestion interne. Aguascalientes possède des indicateurs financiers assez peu consistants et un ordre administratif interne moindre, et San Luis Potosí présente des indicateurs critiques dans certains cas

au niveau financier et un désordre administratif qui reflète en partie le contexte d'incertitude et de crise dans lequel se déroule l'exercice de l'administration.

À partir de l'observation antérieure, on peut suggérer, du moins à titre d'hypothèse, que la stratégie interne de modernisation administrative ne s'avère pas si importante, pas plus que la capacité d'innovation ; ce qui importe, ce serait davantage la stabilité dans laquelle est réalisée la gestion. León et Toluca diffèrent dans leur stratégie de modernisation et dans l'intensité du processus ; toutefois, dans les deux cas, celle-ci est menée à bien dans un contexte de calme politique relatif, en continuité par rapport aux projets de gouvernement, et avec une plus grande certitude par rapport à l'avenir immédiat. Cette hypothèse d'interprétation semble assez logique, étant donné que, en ce qui a trait à l'exercice administratif, il est fort probable que la valeur de la stabilité du contexte, la capacité de composer avec l'incertitude ainsi que l'apparition de certaines inerties (innovatrices dans le cas de León et routinières dans le cas de Toluca), soient autant de valeurs d'importance, à plus forte raison dans un contexte de mobilité intense et d'incertitude comme celui des gouvernements municipaux du Mexique. En ce sens, il devient plus nécessaire de s'introduire dans les profils professionnels et académiques des fonctionnaires moyens et supérieurs des gouvernements étudiés, en tant qu'il s'agit d'un autre élément qui pourrait expliquer ce qui a été commenté précédemment.

TABLEAU 9. 6				
Evolution de la structure administrative et systèmes de gestion des quatre villes (1998-1998)				
Caractéristiques	Aguascalientes	Leon	SLP	Toluca
Nouveaux règlements pour l'administration	-Manuel d'organisation -M. de procédures -Guide des services -Programme de modernisation	-M. d'organisation -Règlement de Budget -Procédures fiscales -Règlement Planification -M. Procédures	-Arrête de la police et le bon gouvernement - Règlement interne	-Man. d'organisation -Guide des services -Manuel de communication
Création des départements administratifs	- Développement - Contrôle financier - Coordination informatique	- Développement organisationnel - Planification - Contrôle interne	- Projet spéciaux - Planification - Contrôle de gestion	- Finances - Planification
Taille de la structure (No. des départements)	11 à 12 départements (8 opérationnels et 4 staff)	10 à 14 départements ( 7 opérationnels et 7 staff)	10 à 15 départements (7 opérationnels et 8 staff)	11 départements (5 opérationnels et 6 staff)
Taille de l'appareil (Croissance du N° des employés en dix ans)	39%	6%	28%	53%
Nouveaux systèmes de gestion	- Modernisation administrative pour la qualité (ISO 9000)	-Développement organisationnel -Planification stratégique -Gestion par projets	-Planification stratégique -Contrôle de gestion	- Système général de simplification administrative
Capacité innovatrice dans la gestion	**	***	*	*
*** Haute capacité d'innovation ** Capacité moyenne d'innovation * Faible capacité d'innovation				

Source: Elaboration personnelle à partir des études de cas.

### 9.2.3 Analyse du profil de formation et de trajectoires professionnelles de cadres moyens et supérieurs

Il est nécessaire de spécifier que, en ce qui concerne cet aspect, il ne nous a pas été possible de réaliser une enquête de profils professionnels à différents moments de la décennie, chose qui nous aurait permis d'observer l'évolution de cette variable comme nous l'avons fait pour les précédentes. Nous avons donc mené à bien une enquête à la fin de la décennie<sup>411</sup> et celle-ci nous a fourni un panorama des ressemblances et des différences entre les cas analysés dans la dernière année de l'étude, et, en outre, cette analyse nous permet également de connaître l'ancienneté des cadres administratifs au long de la période, ce qui constitue une donnée révélatrice

<sup>411</sup> Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 2, nous avons appliqué 180 questionnaires dans le quatre villes.

du niveau d'expérience ou d'improvisation avec lequel les gouvernements de la décennie de référence ont effectué leur tâche.

Un premier aspect qu'il importe d'approfondir par rapport à l'analyse du profil des administrateurs municipaux a trait à leur *ancienneté à ce poste*, cette donnée permettant de connaître le degré de spécialisation avec lequel les gouvernements en question ont réalisé leurs tâches. Le faible niveau de spécialisation des administrations est frappant ; on ne trouve pas d'administrateurs ayant occupé leur poste plus de trois ans. À Aguascalientes, sur la troisième année de la période de gouvernement, 70% des administrateurs occupaient leur charge depuis deux ou trois ans ; à León, lors de la première année de la période, 35% avaient une ancienneté de plus de deux ans ; à Toluca et à San Luis Potosí, lors de la deuxième année de la période, respectivement 26 et 10% avaient une ancienneté de plus de deux ans. Il est clair qu'un très faible niveau de spécialisation dans les administrations municipales du Mexique, la mobilité tous les trois ans et la rotation à l'intérieur des périodes font partie de la réalité nationale. Il est également frappant de constater qu'à León, il y a une certaine permanence en dépit du dernier changement de période gouvernementale (tableau 9.7).

Villes / Années	0-1	1-2	2-3	Total
Toluca	6.5	67.7	25.8	100
San Luis Potosí	40	50	10	100
León	52.3	12.3	35.4	100
Aguascalientes	22	7.3	70.7	100

Source: Elaboration personnelle à partir de l'enquête aux cadres de l'administration municipale

En ce qui concerne l'*ancienneté dans le secteur public*, on remarque que le cas de Toluca est celui où celle-ci est la plus élevée puisque 35% des administrateurs ont une expérience de travail dans le secteur public de plus de cinq ans ; à León, 33% des administrateurs sont dans cette situation ; à San Luis Potosí, 30% et à Aguascalientes seulement 26%. En contrepartie, le nombre d'années de travail dans le *secteur privé* est de plus de cinq ans pour 53% des administrateurs d'Aguascalientes, de 51% pour

ceux de León, de 45% pour ceux de San Luis Potosí et de seulement 16% pour ceux de Toluca. Il est clair que l'expérience accumulée des administrateurs d'Aguascalientes et de Toluca a été acquise fondamentalement dans le secteur public, alors que le cas de San Luis Potosí se trouve dans une situation intermédiaire (tableaux 9.8 et 9.9).

Villes / Années	0-2	2-5	5-9	9-15	Plus de 15	Total
Toluca	45.2	19.3	6.5	12.9	16.1	100
San Luis Potosí	50	20	10	10	10	100
León	50.8	15.4	16.9	9.2	7.7	100
Aguascalientes	65.9	7.3	12.2	9.7	4.9	100

Source: Elaboration personnelle à partir de l'enquête aux cadres de l'administration municipale

Villes / Années	0-2	2-5	5-9	9-15	Plus de 15	Total
Toluca	83.9	0	0	6.4	9.7	100
San Luis Potosí	35	20	2.5	17.5	25	100
León	35.4	13.8	10.8	26.2	13.8	100
Aguascalientes	39	7.3	19.5	22	12.2	100

Source: Elaboration personnelle à partir de l'enquête aux cadres de l'administration municipale

Un indice très révélateur des différences entre les cas étudiés est celui de la trajectoire professionnelle des administrateurs. Quant aux cas qui laissent voir une carrière assez longue dans l'administration municipale, le panorama n'est pas très réjouissant, sauf dans le cas de León (12%) ; dans les autres cas, une telle trajectoire est pratiquement inexistante. On observe également qu'à Toluca, 29% des administrateurs sont passés par le gouvernement de l'état tandis que cette trajectoire est pour ainsi dire inconnue dans les autres cas. À l'inverse, à San Luis Potosí, 42% des administrateurs sont passés par le secteur privé ; à Aguascalientes, 39% ; à León, 28% et à Toluca, moins de 10%. En dernier lieu, tel que le laisse voir le profil de Toluca comme une ville ayant un gouvernement qui a suivi les étapes balisées par la tradition du système politique mexicain, il ressort que 13% des administrateurs de cette municipalité ont occupé des positions au sein de leur parti politique à un moment

donné, tandis que dans les autres cas, cette situation est très peu commune (tableau 9.10).

En dernier lieu, par rapport au *niveau de scolarité*, il appert que 78% des administrateurs de San Luis Potosí possèdent une licence, 85% à Toluca, 89% à León et 95% à Aguascalientes. 11% des administrateurs ont en plus une maîtrise à Toluca et à San Luis Potosí, 23% à León et 26% à Aguascalientes. En ce qui a trait à des diplômes de spécialisation ou formation continue sur des thèmes liés aux domaines dans lesquels travaillent les administrateurs, le cas de León se distingue des autres puisque 50% possèdent ce type de diplômes, tandis qu'à Aguascalientes, cette moyenne est de 39%, à San Luis Potosí, de 22% et à Toluca, il semblerait que ce type de formation n'ait pas été encouragé. Il convient d'ajouter que la majorité des administrateurs se sont formés dans des universités publiques ; toutefois, à León, 41% des administrateurs ont reçu leur formation dans des universités privées ; cette proportion baisse à 29% dans le cas d'Aguascalientes, à 15% dans celui de San Luis Potosí et à 9% dans celui de Toluca (tableaux 9.11 et 9.12).

De l'analyse antérieure se dégage clairement une corrélation entre, d'une part, le style de gestion et les stratégies de modernisation et, d'autre part, la formation et les trajectoires professionnelles des administrateurs. Ainsi, Toluca, avec son profil d'administration professionnelle, intègre des cadres ayant une carrière politique avec une expérience de secteur public exclusivement ; en outre, ces cadres possèdent une formation obtenue fondamentalement dans des universités publiques. À l'inverse, León, avec son profil d'administration moderne et de style entrepreneur, s'est alimenté de cadres ayant une expérience dans le secteur privé et pour la plupart une formation scolaire publique. Aguascalientes alimente son administration avec des cadres ayant une expérience relevant du secteur privé et avec un plus haut niveau de qualification professionnelle en comparaison avec les autres cas. Quant à San Luis Potosí, cette ville affiche une combinaison plus équilibrée entre les cadres ayant une expérience dans le secteur public ceux dont l'expérience relève du secteur privé, entre ceux ayant été formés dans les universités publiques et ceux ayant été formés dans les institutions privées, même si, en moyenne, le niveau de formation est moins élevé. De telles données confirment la grave tendance à une forte rotation et à la mobilité des

administrateurs au niveau municipal du gouvernement au Mexique, et même ainsi, on peut souligner discrètement le cas de León en tant qu'il s'agit du seul des quatre où apparaît une ébauche de fonction publique municipale puisque nombre de cadres travaillent depuis plusieurs années à ce niveau de gouvernement ; on retrouve en outre un intérêt puissant à maintenir des activités de formation continue.

Type d'itinéraire	Toluca	San Luis P	León	Aguascalientes
Carrière dans le secteur public (SP-SP-SP-M)	22.6	17.5	6.2	17.1
<b>CARRIERE CYCLIQUE DANS LE SECTEUR PUBLIC</b>				
+Carrière dans l'administration municipale (M-M-M-M)	3.2	5	12.3	0
+Itinérante : état fédéré et municipalité (GE-M-GE-M)	0	2.5	6.2	0
+Etat fédéré et municipalité (GE-GE-GE-M)	29	5	3	0
<b>CARRIERE CYCLIQUE ENTRE SECTEUR PRIVE ET PUBLIC</b>				
+Secteur privé et municipalité (IP-IP-IP-M)	9.7	42.5	27.7	39
+Itinérant secteur privé-public-privé et municipalité (IP-SP-IP-M)	12.9	12.5	20	29.3
Carrière cyclique entre le secteur académique et la municipalité	0	12.5	12.3	12.2
Autres (PRI)	12.9	2.5	0	2.4
Pas d'information	9.7	0	12.3	0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source: Elaboration personnelle à partir de l'enquête aux cadres de l'administration municipale

Niveau / Villes	Toluca	San Luis Potosí	León	Aguascalientes
Baccalauréat	2.8	3.2	10.8	2.4
Licence	85.7	58.1	89.2	95.1
Master	11.5	11.3	23.1	26.8
Doctorat	0	1.6	0	0
Spécialisation	0	0	0	4.9
<i>Diplomados</i>	0	22.6	50.8	39
Non spécifié	0	3.2	1.5	2.4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source: Elaboration personnelle à partir de l'enquête aux cadres de l'administration municipale

Institution / Ville	Toluca	S.L.P.	León	Aguascalientes
Université publique	67.7	75	43.1	68.3
Université privée	9.7	15	41.5	29.3
Etranger	9.7	2.5	0	0
Non spécifié	12.9	7.5	15.4	0
Total	100	100	100	97.6

Source: Elaboration personnelle à partir de l'enquête aux cadres de l'administration municipale

### 9.3 La conception des politiques publiques locales: la constitution de l'agenda et les réseaux de politique.

#### 9.3.1 Évolution de l'agenda de politiques publiques

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, l'analyse qui a été effectuée quant à l'agenda de politiques publiques portait d'un examen de la totalité des actes du Conseil Municipal pour l'ensemble des quatre municipalités au cours des dix années de la période d'étude. Le nombre d'actes examinés a été de 1251 ; il en est ressorti un total de 5992 affaires traitées. Nous avons déjà exposé au chapitre 2 les limites qu'est susceptible d'accuser ce type d'analyse, comme par exemple le fait que dans certains cas des décisions de politique publique sont prises sans passer par le Conseil Municipal en tant qu'elles sont prises par le maire, faisant partie de sa fonction, bien que cet aspect aura tendance, au long de la décennie, à être mitigé ; l'autre aspect a trait à la difficulté d'établir une comparaison lorsque, par tradition, dans certaines municipalités il n'est pas rare que le Conseil soit mu par une dynamique de travail et d'enregistrement des affaires différente ; dans ce cas, il s'agissait, une fois de plus, par rapport à la classification des affaires qui a été faite, d'homologuer l'information dans différents types des agendas pour ainsi procéder à la comparaison. Tout ceci n'élimine pas totalement les insuffisances de cette analyse, mais on a quand même considéré cette source d'information comme la seule disponible pour se pencher sur l'analyse de l'agenda de politiques. Nous avons fondé la révision et l'enregistrement des affaires classées dans les actes sur deux considérations : la *nature* du thème traité pour sa classification dans l'une ou l'autres des affaires de l'agenda ayant été préalablement définies dans la méthodologie ainsi que la *densité* des affaires traitées, c'est-à-dire le nombre d'agents gouvernementaux et non gouvernementaux qui sont mentionnés dans

l'acte et qui, en principe ont pris part à la délibération de l'affaire en question ; nous avons en outre tenu compte de la récurrence de l'affaire dans les différents actes des réunions de conseils municipaux, c'est-à-dire que nous avons montré qu'il s'agissait d'affaires ayant un degré de difficulté plus élevé quant à leur résolution. La première considération quant au registre nous a aidé à effectuer une analyse quantitative des affaires traitées et de leur poids dans l'agenda ; la seconde considération nous a permis d'effectuer une analyse de type plutôt qualitatif, laquelle nous informe sur la complexité de l'affaire et le degré d'ouverture à la participation d'autres acteurs externes à l'administration municipale et au Conseil lui-même. Une observation de départ est que le nombre d'affaires traitées tout au long de la décennie a été significativement différente pour les quatre cas : en effet, à León, 2340 affaires ont été traitées ; à Toluca, 1320 ; à Aguascalientes, 1053 et 984 à San Luis Potosí. Il faut ajouter que l'analyse comparée qui est présentée ci-dessous a pris, pour chaque type d'agenda de politiques, la moyenne d'affaires pour chaque période triennale de gouvernement, contrairement à l'analyse qui a été faite aux chapitres 5, 6, 7 et 8, et ce afin de faciliter la comparaison dans cette section.

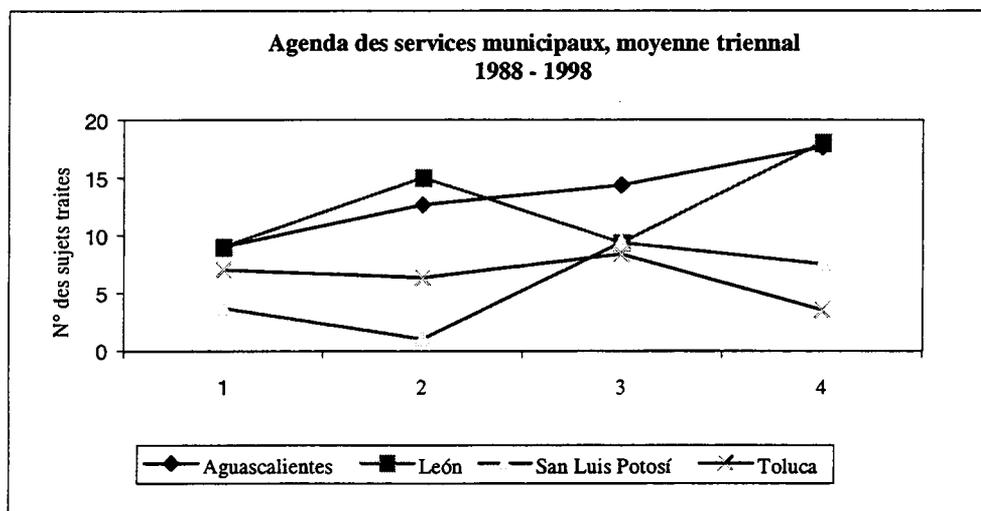
Un premier type d'agenda qui a été analysé a été *l'agenda de services municipaux*, lequel montre l'attention que le Conseil Municipal a porté aux affaires élémentaires du gouvernement de la ville, c'est-à-dire à ces affaires qui par lois doivent être traitées. En dépit du fait qu'il s'agit d'affaires dont la résolution a un caractère hautement obligatoire, il serait aisé de croire que, parce qu'il s'agit justement de ces affaires que ce niveau de gouvernement se doit d'offrir et de résoudre, elles devraient être résolues pour la plupart par l'administration municipale elle-même dans la mesure où il s'agit de tâches routinières qui ne devraient pas nécessairement prendre du temps à l'organe le plus haut du gouvernement de la ville. L'agenda de services municipaux est l'agenda de base, il a à voir avec l'opération de l'administration municipale, le Conseil devrait pour le moins donner son opinion sur des projets spéciaux ou encore sur des réformes en cours et non pas sur la résolution quotidienne des affaires. On pourrait penser qu'un Conseil Municipal qui prend trop de temps à s'occuper de ce genre d'agenda reflète ce faisant un gouvernement à l'administration déficiente, peu professionnelle et dépourvue de la capacité de résoudre des affaires quotidiennes, sans compter qu'il met au jour un Conseil dont

l'agenda des politiques est peu ambitieux et encore limité à l'offre de services traditionnels. On serait tenté de supposer qu'il s'agit d'un gouvernement local ayant une faible capacité d'encouragement endogène de l'agenda de politiques et tendant plutôt à se circonscrire à ses fonctions traditionnelles, laissant voir ainsi un manque d'initiative : on est autorisé à penser que ce type d'agenda absorbe une bonne partie de l'attention du Conseil dans les petites municipalités. On observe qu'en principe, le poids de cet agenda est semblable pour les quatre cas étudiés : pour León, il a signifié 5% du poids des affaires traitées au cours de la décennie ; pour San Luis Potosí, il a signifié 6% de même que pour Toluca ; le cas d'Aguascalientes est remarquable, ce poids ayant été de 12%. Les tendances les plus remarquables dans cette évolution sont celles de Toluca, à la baisse, et celle d'Aguascalientes, à la hausse. León est relativement stable malgré ses cycles ; les cycles de San Luis Potosí sont encore plus sensibles. Il importe de mentionner que les affaires enregistrées dans cet agenda ne se caractérisent pas par leur densité ou par de hauts niveaux de complexité quant à leur traitement ; il s'agit pour la plupart d'affaires qui exigeaient une résolution simple et immédiate et, sauf pour quelques exceptions, ces affaires auraient très bien pu être résolues par l'administration municipale (graphique 9.5).

Un second aspect qui a été analysé est celui de *l'agenda de services non municipaux*, qui montre l'attention que le Conseil municipal a accordée à certains aspects qui, conformément à la loi, ne relèvent pas strictement de la responsabilité du gouvernement municipal, mais plutôt du gouvernement de l'état ou du gouvernement fédéral ; c'est le cas par exemple des affaires ayant trait à l'emploi, à l'éducation, à la santé, au logement ou à l'environnement. L'attention que porte le gouvernement de la ville à ce genre d'affaires peut s'expliquer ou bien par le fait que la population soumet des requêtes très concrètes à ce niveau de gouvernement en tant qu'il est le plus proche d'elle, même si celle-ci devrait canaliser de telles requêtes à un autre niveau de gouvernement, ou bien parce que le gouvernement au pouvoir a une vision large de la responsabilité gouvernementale locale et assume des engagements dans ces domaines de politique dans l'urgence de devoir se pencher sur ce type d'affaires et de répondre aux requêtes de la population. Il faut mentionner du reste qu'il ne s'agit pas, dans ce programme, de projets encouragés par le gouvernement de la ville, mais bien d'affaires qui sont prises en charge par lui parce qu'elles lui parviennent sous forme

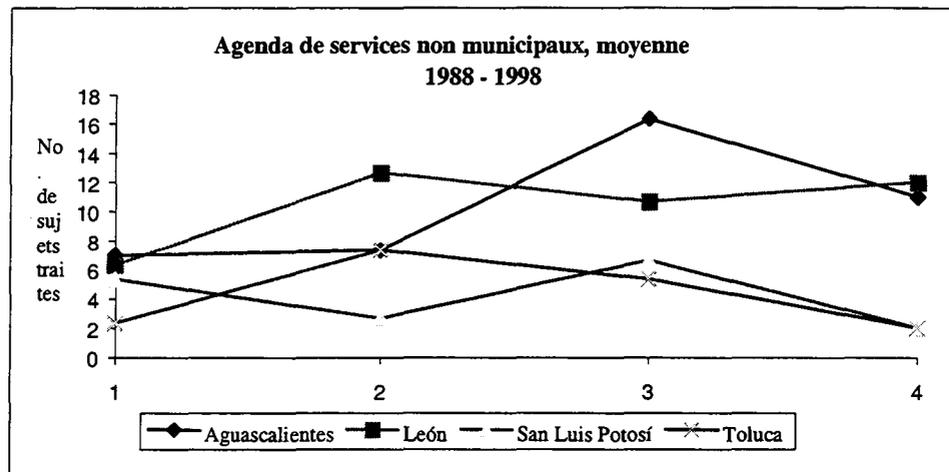
de demandes très concrètes. Dans ce type d'agenda, la situation des villes étudiées est à nouveau similaire pour León, Toluca et San Luis Potosí (4% du total des affaires pour chacune d'entre elles) ; par contre à Aguascalientes, ce programme constitue 10% des affaires traitées. Tant à León qu'à Aguascalientes, malgré un comportement cyclique, ce programme aurait tendance à prendre plus de poids ; au contraire, à Toluca et à San Luis, ce programme semblerait être de moins en moins important. Si ce type d'affaires peut être à l'occasion plus compliqué à traiter, leur densité n'est jamais très forte puisque, dans de nombreux cas, on les renvoie à une autre instance de gouvernement (graphique 9.6).

GRAPHIQUE 9.5



Source : Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes-rendus des réunions du Conseil Municipal de 1988 à 1998 pour les quatre villes

GRAPHIQUE 9.6

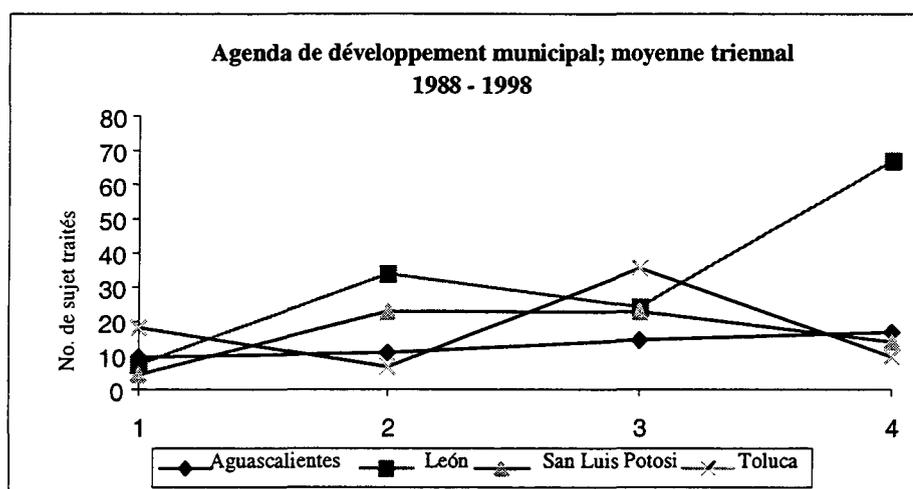


Source : Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes-rendus des réunions du Conseil Municipal de 1988 à 1998 pour les quatre villes

Un autre aspect de l'étude se réfère à l'*agenda de développement municipal*, lequel montre le degré d'attention porté par le Conseil Municipal à des aspects liés au développement local, de type urbain, économique et social. Il s'agit d'un agenda qui semblerait être en expansion en ce qui concerne aussi bien le nombre d'affaires traitées que la complexité de ces dernières dans le cas d'un gouvernement de ville qui tente d'encourager une capacité endogène du développement, qui cherche à avoir une influence sur celui-ci et ne laisse donc pas cet aspect entre les mains d'un autre niveau de gouvernement ou d'agents d'entreprises. Ce type d'agenda reflète une capacité d'initiative du gouvernement municipal et on peut penser qu'il est peu important pour la plupart des municipalités du pays, même dans le cas des villes. Les gouvernements qui intensifient leur agenda par rapport à ce type d'affaires sont ceux qui sont intéressés à jouer un rôle au sein de l'action publique locale d'une manière plus déterminée, étant donné que ces aspects impliquent divers acteurs de l'espace local et requièrent en plus une concentration entre ceux-ci, assumant une vision à moyen et à long terme. En fait, ce type d'agenda est fréquemment mis de côté par les gouvernements municipaux en raison de leur vision à court terme délimitée par leur responsabilité de trois ans. Pour les quatre cas qui nous occupent ici, l'agenda de développement municipal a été présent. Pour León, il a signifié 15% des affaires traitées au long de la décennie, avec une présence de plus en plus importante dans l'agenda de politiques et avec une densité de plus en plus forte ; il s'agit de l'agenda

de politiques le plus complexe de ce gouvernement, avec une large participation d'acteurs et des accords récurrents. À Aguascalientes, le poids de ce type d'agenda a été de 14% des affaires traitées avec une faible tendance à l'expansion et une moindre densité des affaires traitées. À San Luis Potosí, le poids est également de 14% ; toutefois, l'agenda de développement municipal semble accuser un déclin vers la fin de la décennie, sans compter que sa densité est faible, sauf au cours de quelques années où une diversité d'agents se sont impliqués dans la discussion. En dernier lieu, à Toluca, le poids de l'agenda a été de 11% des affaires traitées, avec une tendance cyclique dans son développement et, sauf pour une période de gouvernement, on assiste à une faible densité dans l'agenda (graphique 9.7).

GRAPHIQUE 9.7

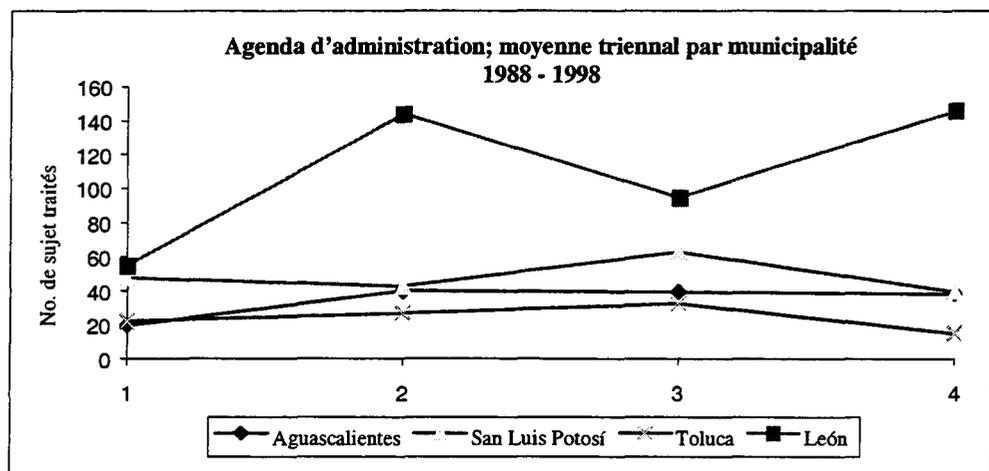


Source : Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes-rendus des réunions du Conseil Municipal de 1988 à 1998 pour les quatre villes

Nous avons également analysé *l'agenda administratif*, qui montre l'attention portée par le Conseil Municipal aux affaires liées à l'assignation des ressources matérielles, humaines et surtout financières du gouvernement de la ville. Les divers programmes ou initiatives de réforme administrative ainsi que les initiatives de nouveaux systèmes de gestion ou l'infrastructure à cette fin sont discutés dans le cadre de ce type de agenda. Ce type d'agenda est remarquable en tant qu'il retient une plus grande attention du Conseil au moins dans trois des quatre cas étudiés : à

Aguascalientes, il a occupé 38% des affaires ; à León 35% ; à San Luis Potosí 45% ; à Toluca, il a constitué, venant après l'agenda juridique, 20% des affaires traitées. Les tendances sont cycliques dans les quatre cas, ce qui pourrait être associé à des périodes de gouvernement au cours desquelles une importance a été donnée à ce type de programme en raison des réformes administratives qui ont été mises en route. La densité de ce type d'agenda est très faible, il est pratiquement toujours question d'affaires informatives que le maire expose aux autres membres du Conseil ; il n'en reste pas moins qu'elles constituent une bonne partie des affaires traitées (graphique 9.8).

GRAPHIQUE 9.8

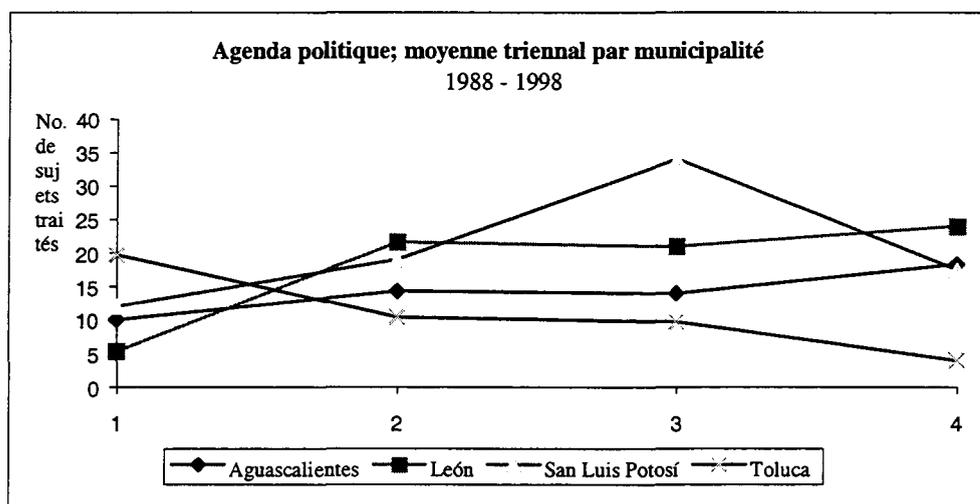


Source : Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes-rendus des réunions du Conseil Municipal de 1988 à 1998 pour les quatre villes

*L'agenda politique* montre l'attention accordée par le Conseil municipal à des affaires liées à thèmes de caractère politique comme par exemple les élections, les conflits divers, les mobilisations de citoyens, les relations avec des partis politiques ou avec des acteurs sociaux particuliers comme partie des accords politiques. L'interprétation de ce type d'agenda est difficile ; d'une part, celui-ci peut refléter une situation d'instabilité politique qui dévie à tout moment l'attention du Conseil ; il peut également refléter l'action politique de création de consensus délicats ou d'accords entre les partis qui parleraient davantage d'une action proactive du gouvernement de la ville dans le but de garantir la capacité à la gouverner. Le cas de San Luis Potosí semblerait refléter l'instabilité politique qui a été vécue au long de la décennie puisque cette thématique a constitué 20% des affaires traitées. À Aguascalientes, 12% de

l'agenda de politiques a consisté en une tendance à l'expansion ; toutefois, la période où a eu lieu le plus grand nombre de mobilisations de citoyens ne coïncide pas avec cette tendance ; elle nous en dit plus long sur un changement dans l'orientation du Conseil, plus actif dans la mise en place d'accords politiques. À León, 8% de l'agenda de politiques est consacrées à ces affaires et reflète une tendance à l'expansion qui semblerait s'expliquer, comme dans le cas d'Aguascalientes, par un déploiement d'initiatives afin d'arriver à des accords politiques. En dernier lieu, 9% de l'agenda de politiques de Toluca est consacré à ces affaires et accuse une tendance décroissante, ce qui indiquerait une stabilité politique croissante face aux instances de médiation et de contrôle politique maniées dans ce cas par les instances de la politique au niveau de l'état (graphique 9.9).

GRAPHIQUE 9.9



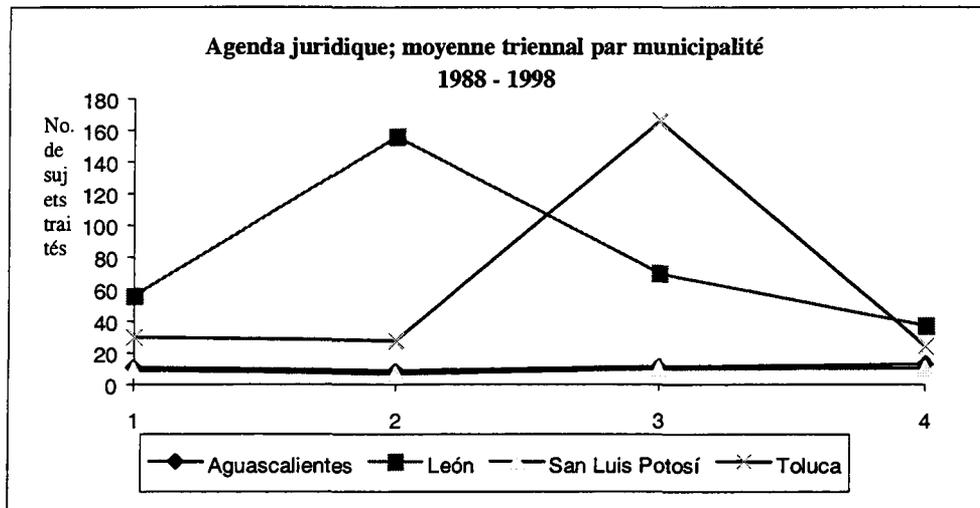
Source : Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes-rendus des réunions du Conseil Municipal de 1988 à 1998 pour les quatre villes

En dernier lieu, *l'agenda juridique* laisse voir l'attention portée par le Conseil Municipal à des aspects comme l'autorisation et la concession de permis de diverses natures, l'application de sanctions ou de discussions sur des réformes de règlements municipaux. Ce type d'agenda est celui qui, par tradition, avait jusqu'alors retenu l'attention la plus grande des gouvernements municipaux au cours des dernières décennies ; d'une certaine façon, la tradition mexicaine consiste à cet égard à envisager le Conseil Municipal comme une espèce de pouvoir législatif du

gouvernement local ; toutefois, cette conception tend à se modifier peu à peu. On pourrait affirmer qu'un gouvernement de ville qui consacre beaucoup de temps à prendre ce genre de décisions est un gouvernement qui a une vision traditionnelle n'envisageant pas la possible portée d'un gouvernement municipal moderne et en même temps un gouvernement qui accorde très peu d'attention à ce genre d'aspects ne fait pas nécessairement montre d'une vision moderne de la gestion locale, il pourrait s'agir tout simplement d'un gouvernement qui néglige le domaine juridique. Ce qui vient d'être énoncé nous indique à quel point notre analyse doit être prudente. Le cas de Toluca, par exemple, dont 50% de l'agenda de politiques se concentre sur ce type d'affaires, semblerait laisser voir non seulement un gouvernement soigneux en ce qui concerne les formes juridiques, mais aussi un gouvernement qui se perçoit comme possédant une vision traditionnelle et conservatrice de la fonction municipale, bien qu'il faille ajouter qu'à la fin de la décennie, ce type d'agenda commence à perdre de son importance ; c'est surtout lors de la période 94-96 qu'il a absorbé cette attention. À León, l'agenda juridique a constitué 33% des affaires, ce qui indique ici aussi un soin apporté audit agenda qui s'est concentré surtout sur une période de gouvernement (92-94). Dans les cas d'Aguascalientes (11%) et de San Luis Potosí (10%), les réformes juridiques et réglementaires ne semblent pas avoir constitué une priorité au cours de la décennie. Ce type d'affaires n'a impliqué une plus grande complexité dans aucun des cas ; la densité de ce type d'agenda s'est avérée très faible dans les quatre villes (graphique 9.10).

De manière générale, on peut dire que la structure de l'agenda de politiques publiques dans les quatre villes est semblable, du moins en comparaison avec d'autres municipalités du pays ; il s'agit dans les cas qui nous occupent de quatre villes qui, de par leur taille et les défis qu'elles doivent relever, ont dû assumer un agenda de politiques qui évolue peu à peu vers des gouvernements plus entreprenants avec un agenda plus vaste.

GRAPHIQUE 9.10



Source : Elaboration personnelle à partir de la révision des comptes-rendus des réunions du Conseil Municipal de 1988 à 1998 pour les quatre villes

Ceci dit, on observe quand même que l'évolution de l'agenda de politiques montre un rythme et une orientation différents dans les villes étudiées. D'une part, l'expansion de l'agenda de politiques, mesurée dans ce cas par le nombre d'affaires traitées au long de la décennie, accuse quelques différences. Il est clair que le cas de León présente une expansion de l'agenda de politiques plus rapide que dans les autres cas, le nombre d'affaires traitées dans le gouvernement de cette ville est de 60% plus élevé qu'à Toluca, deux fois plus qu'à Aguascalientes et 130% qu'à San Luis Potosí. D'autre part, la complexité croissante de l'agenda, c'est-à-dire la *densité* des affaires traitées, la diversité d'acteurs et leur récurrence dans la délibération, laisse également voir des différences considérables : de nouveau, León montre une présence plus substantielle de l'agenda de développement municipal, agenda qui se caractérise par une forte densité ; cet aspect ne se présente qu'à certains moments et d'une manière fragile à Aguascalientes ainsi qu'à San Luis Potosí, alors qu'il est pratiquement inexistant à Toluca.

Tout ceci concerne un cas, celui de León, dont l'agenda de politiques locales laisse voir un capacité endogène qui s'est consolidée peu à peu et qui s'inscrit dans une plus grande interaction avec des agents non gouvernementaux ; il s'agit là d'un

modèle plus près du *outside initiative model* ou du *mobilization model*<sup>412</sup> mentionnés dans les premiers chapitres ; il semble en outre que l'apprentissage de politique soit allé au-delà d'un simple apprentissage d'instrument et se soit converti en un apprentissage social et de type politique<sup>413</sup>. À l'inverse, le cas de Toluca montre une plus grande propension au *inside initiative model* où l'on n'observe pas un apprentissage de politique intense. Aguascalientes intègre au long de la décennie un apprentissage d'instruments de politique et même de type social ; toutefois, les tendances sont encore moins définies par rapport à un modèle ouvert de conception politique ; d'autre part, la capacité endogène d'élaboration de l'agenda n'est pas si claire. San Luis Potosí se présente comme le cas où l'agenda de politiques a évolué de manière erratique sans accumuler d'apprentissages ni au niveau des instruments de politique publique, ni au niveau d'un apprentissage de type social ou politique ; on pourrait affirmer qu'il s'agit d'une situation où l'agenda de politiques s'impose selon les urgences du moment. D'autre part, on observe que les tendances à une certaine stabilité dans l'agenda de politiques sont plus claires à León et à Toluca ; il semble qu'on y trouve les conditions nécessaires à la modulation des cycles de l'agenda, chose qui est sans doute due au contexte de continuité et de stabilité politiques plus grandes qu'ont connu les deux villes. Aguascalientes affiche un comportement relativement plus cyclique dans l'agenda de politiques ; à San Luis Potosí, les changements d'agenda à chaque période de gouvernement sont plus évidents que dans les autres cas. Afin d'approfondir ces aspects dans le sous-chapitre suivant, nous compléterons l'analyse de la conception de politiques à partir du cas de la politique urbaine et de ses réseaux de participation sociale.

### 9.3.2 Évolution de la politique urbaine, instruments et acteurs participants

Il est clair, comme nous l'avons déjà mentionné dans le sous-chapitre précédent, que dans les quatre cas étudiés on assiste à une expansion de l'agenda de développement urbain ; cependant, les mécanismes de conception de la politique ainsi que les instruments adoptés pour mener à bien un tel programme ont été différents

<sup>412</sup> De nouveau en référence aux concepts déjà présentés dans le chapitre 1, employés par Cobb, Ross y Ross. Cf. Cobb, Ross et Ross, *Agenda building as a comparative political process*, *American Political Science Review*, 1976, 70, 1.

<sup>413</sup> May P.J., *Policy learning and failure*, *Journal of Public Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 12, 4.

dans les quatre cas. En premier lieu, on observe dans les cas de Toluca et d'Aguascalientes que le poids du gouvernement de l'état a été déterminant, tant dans la création des principaux projets de développement urbain que dans leur mise en place et leur financement. Il est probable que, dans les deux cas, cette subordination ait commencé à diminuer à la fin de la décennie, mais on pourrait avancer que, dans les deux villes, le rythme et l'orientation de ces politiques ont été fortement marqués par le gouvernement de l'état, ce qui du reste rendait plus distante la relation avec des agents non gouvernementaux locaux.

À Toluca, on observe une capacité technique adéquate pour le développement urbain ; cette perspective se perfectionne tout au long de la décennie même lorsqu'il s'agit d'une perspective se limitant à la participation d'agents non gouvernementaux (l'exception a lieu en 1994). Au cours d'une bonne partie de la décennie, les efforts sont orientés vers la coordination intergouvernementale dans un effort métropolitain qui trouvait son point de départ au niveau du gouvernement de l'état, niveau où ont lieu les actions les plus importantes pour le développement urbain. Les initiatives qui ont réellement surgi du gouvernement de la ville ont eu un impact beaucoup moins considérable, en relation avec les services, l'usage du sol, les systèmes d'information, le centre historique, entre autres. Sur la plus grande partie de la période, la participation d'acteurs non gouvernementaux ne s'est pas avérée fréquente ; sur la période allant de 1994 à 1996, avec la création du Fidéicomis d'apports d'améliorations (*Fideicomiso de aportaciones de mejoras* – FAM), on rompt avec cette tradition et on s'intègre à des groupes d'entreprises dans l'assignation des ressources et dans la discussion sur le développement urbain ; toutefois, cette initiative n'a pas été soutenue par les groupes sous les gouvernements d'après. Par rapport aux citoyens, au début de la décennie, on a adopté l'assistance téléphonique ; par la suite, les conseils de collaboration et les comités de coopération entre voisins ont été renforcés.

Sur la période étudiée, on n'assiste pas à Toluca à l'apparition de coalitions d'intérêts spécifiques pour le développement urbain. Bien sûr, les groupes d'entreprises étrangères implantées dans la ville, en requérant une certaine infrastructure pour leur installation et leur fonctionnement, font ainsi pression auprès

du gouvernement de la ville ; cependant, il ne s'agit pas de regroupements d'entreprises qui interagissent avec les autorités locales, mais plutôt d'une pression symbolique auprès du gouvernement de la ville et qui, au demeurant, est résolue dans la relation de ces entreprises avec le gouvernement de l'état. Du côté des entrepreneurs locaux, il semble que ceux-ci canalisent également leur interaction avec le gouvernement de l'état à travers les corporations du PRI. Les citoyens, peu actifs et peu enclins à la mobilisation préfèrent de la même façon canaliser leurs requêtes dans les voies corporatives formelles du PRI. Il s'agit d'un processus de conception de politiques publiques à interaction pauvre, où l'on promeut plutôt des procédés administratifs en relation avec les services municipaux. Dans un tel contexte, on identifie des processus d'apprentissage de politique suffisamment visibles, les instruments de politique ont assez peu changé au cours de la décennie, étant toujours formels et rigides, il n'y a pas de traces évidentes d'apprentissage social ou politique engendré par la politique urbaine.

À Aguascalientes, que l'on appelle la ville-état fédéré, on constate la présence d'une importante capacité technique pour la planification urbaine dès le début de la décennie, mais il s'agit d'une perspective formelle se caractérisant par l'hermétisme, c'est-à-dire peu encline à élargir la discussion vers des agents non gouvernementaux, chose qui en fait ne commence à se produire qu'à la fin de la décennie. Un exemple de cette situation consiste dans la construction de boulevards périphériques, ce qui, en plus d'être la preuve d'une capacité de prévision opportune, a également permis d'orienter la croissance de la ville, la base de ces actions ayant été le Plan directeur (1980), qui a été élaboré par le gouvernement de l'état. Plus tard surgit le Programme directeur urbain (1989) qui, tout en étant un plan municipal, dépendait dans une large mesure des initiatives et des soutiens du gouvernement de l'état. Ce n'est qu'en 1994 que le gouvernement municipal commence à jouer un rôle de premier plan dans le développement urbain, et ce à travers le Code urbain et le Programme de développement urbain 1994-2010. On a même fait dans les dernières années de la décennie la promotion du Comité de développement urbain et rural municipal, composé d'entrepreneurs, d'universitaires, d'acteurs sociaux et d'agences appartenant à d'autres niveaux du gouvernement et ce afin de permettre une plus grande participation sociale dans les décisions ayant trait au développement de la ville. En

dépité de tous ces progrès, il est clair qu'au cours d'une bonne partie de la décennie, la politique urbaine a été une affaire ne bénéficiant que d'une vision technique et surtout limitée. Les mécanismes de mise en relation avec les citoyens ont été au cours d'une bonne partie de la période encore faibles. Au cours des premières années de la décennie, ce qui prédomine c'est un modèle traditionnel d'assistance aux citoyens par le biais des demandes que ceux-ci présentaient au gouvernement de la ville. Au milieu de la décennie apparaissent les premières tentatives pour développer des mécanismes plus efficaces de mise en relation avec les citoyens ; d'abord à travers une ligne téléphonique prévue à cette fin, et, par la suite, le gouvernement a intensifié la participation citoyenne à travers des comités d'habitants des divers quartiers et à travers des conseils de citoyens ; pour ce faire, un département spécial a été créé dans la structure du gouvernement de la ville.

Sur toute la décennie on ne peut repérer à Aguascalientes des coalitions pour la croissance, du moins pas en tant que coalitions se donnant ouvertement ce but et s'organisant pour l'atteindre. Toutefois, les entrepreneurs locaux, contrairement à ceux d'autres villes, parviennent à une cohésion notable grâce à des réseaux divers, et ils encouragent au long de la décennie le développement régional et de la ville capitale, ce qui a pour résultat, du moins indirectement, qu'une pression constante est exercée pour l'amélioration de la qualité des services municipaux et pour le développement urbain. De la même manière, les citoyens parviennent à une capacité considérable de mobilisation sociale par le biais des réclamations au sujet de l'augmentation du coût de l'eau potable, situation qui a indéniablement exercé une pression importante sur le gouvernement de la ville, le conduisant à élaborer des mécanismes de participation citoyenne plus directs ; cependant, de tels mécanismes n'offraient pas encore, même à la fin de la décennie, une efficacité suffisante pour favoriser un comportement collectif convenablement organisé sous forme de réseaux ou de coalitions anti-croissance. Les mobilisations de citoyens, la forte pression sur la croissance occasionnée par l'industrie qui s'implantait alors dans la région, la consolidation de réseaux locaux d'entrepreneurs, l'alternance de partis politiques au pouvoir, entre autres aspects, ont constitué autant d'éléments qui ont imprégné la dynamique de la politique urbaine de processus d'apprentissage en ce qui concernait tant les instruments que le milieu social et même politique. De nouveaux instruments

de politique ont été développés, surtout au cours des dernières années (plans, comités, conseils, etc.) ; en outre, l'apprentissage social quant au développement urbain était en train d'acquiescer beaucoup de force lors des dernières années, ce qui se traduisait par une préoccupation croissante dans les divers secteurs de la société quant à la politique urbaine ; en dernier lieu, les citoyens en général paraissent plus attentifs aux résultats du gouvernement alors au pouvoir et multiplient leurs exigences de transparence et d'efficacité dans la gestion.

Le cas de San Luis Potosí laisse voir aussi, d'une certaine manière, une subordination au niveau de l'état fédéré en ce qui a trait à la politique urbaine. À la différence des cas antérieurs, il ne s'agit pas d'une subordination volontaire, mais plutôt d'une subordination imposée par les différents gouvernements d'état qui, de cette façon, souhaitent exercer un contrôle politique sur le gouvernement de la ville. Il est indubitable qu'un tel cas se caractérise par un développement technique plus faible par rapport au passé ; à aucun moment de la décennie n'apparaît un plan de développement urbain assez solide et étayé techniquement ; il s'agit plutôt de propositions parfois accidentelles, parfois inachevées et parfois peu structurées. De plus, quelques-unes de celles-ci ont été élaborées par le gouvernement de l'état, aucune initiative municipale n'étant parvenue à être reconnue comme valide par le gouvernement de l'état fédéré. À partir de 1995, avec la création de l'Institut Municipal de Planification, il semblerait que le gouvernement de la ville récupère un espace propre pour la conception de la politique urbaine ; cependant, cet institut n'a pas eu l'importance qu'on attendait et n'a dès lors joué aucun rôle significatif. Ce n'est qu'à la fin de la décennie qu'apparaît une initiative qui pourrait consolider le gouvernement de la ville comme l'élément clé du développement urbain, mais une telle initiative n'en était qu'à sa phase initiale au moment où se terminait la période que nous avons délimitée pour la présente étude.

Il va de soi que les entrepreneurs locaux et les groupes d'intérêt n'ont pas été présents dans la politique urbaine, et du reste ni les divers projets d'infrastructure urbaine, ni les différentes tentatives de plan urbain, ni l'institut de planification, n'ont pu articuler la participation d'agents non gouvernementaux, il faut ajouter cependant que ces derniers n'ont pas fait montre d'un intérêt clair et organisé pour y participer.

Nous nous trouvons donc face à un panorama où n'apparaît aucune coalition non gouvernementale visible et intéressée par le développement urbain ; chaque entrepreneur du secteur immobilier ou de la construction semble développer ses propres stratégies individuelles de survie et de spéculation. En ce qui concerne la participation citoyenne, des mécanismes systématiques ont été mis en oeuvre afin d'activer à travers eux une interaction entre le gouvernement et les citoyens ; depuis le début de la décennie, les comités *juntas de mejoras*, qui avaient été reprises tout à tour par les divers gouvernements au pouvoir, ont tenté de se constituer comme un pont pour la cogestion de politiques, mais l'efficacité d'une telle interaction s'est avérée pauvre en raison de son contenu politisé de la vie sociale locale. Dans les dernières années de la période, il semble que surgissent les conditions nécessaires pour que les mécanismes de participation sociale améliorent leur efficacité. Il faut mentionner que bien qu'il n'y ait pas eu une capacité organique de groupes de citoyens pour construire des réseaux articulés de participation, à divers moments des mouvements citoyens de protestation ont fait leur apparition. Le cas de San Luis est celui qui laisse voir la politique urbaine la plus désarticulée ; le gouvernement de l'état ayant imposé des propositions et fait obstacle à d'autres, le gouvernement de la ville a bénéficié de peu de capacités techniques pour promouvoir les siennes, et les agents non gouvernementaux n'ont pas été présents dans la conception de ces politiques.

Le cas de León est celui qui affiche le plus haut degré d'autonomie dans la conception de la politique urbaine par rapport au gouvernement de l'état. La rupture qui a eu lieu au début de la décennie entre le gouvernement de la ville et celui de l'état fédéré a certes été un résultat de la « difficile cohabitation » entre des gouvernements de partis politiques différents ; elle a surtout marqué la relation entre les deux niveaux de gouvernement pour le reste de la période. Les gouvernements municipaux d'après ne se trouvaient plus dans une situation de tension et de conflit avec le gouvernement de l'état puisqu'il s'agissait d'un gouvernement de la même couleur politique ; ils ont quand même préféré maintenir une « saine distance » avec le gouvernement de l'état fédéré, évitant ainsi de tomber à nouveau dans la subordination. Même, quelques-unes des initiatives du gouvernement de l'état à l'endroit des municipalités ont fait l'objet d'un violent rejet dans la ville de León. Cette caractéristique a sans aucun doute favorisé une plus grande présence et une meilleure implication des divers groupes

locaux d'intérêt dans la gestion urbaine. Le cas de León se distingue également en ceci qu'il a promu un modèle de conception de la politique urbaine (IMPLAN) qui a permis une plus importante continuité dans les actions au long de la décennie, en plus de rendre possible une plus grande propreté technique ; tout ceci a rendu possible la promotion de mécanismes plus efficaces permettant la participation de groupes sociaux à cette tâche par le biais des comités de planification (COPLADEM). Au long de la décennie étudiée le cas de León se distingue par sa production intense de propositions innovatrices tant au niveau de l'administration interne que dans une vision de planification stratégique du développement urbain, production qu'on ne retrouve pas dans d'autres cas et, aussi, des projets de constructions de logements et d'amélioration des services urbains ont été entrepris.

Dans la ville de León, les espaces prévus pour la délibération de la politique urbaine ont été importants, et ceci grâce aux initiatives du gouvernement de la ville et à la configuration d'acteurs non gouvernementaux. On peut identifier des coalitions d'acteurs non gouvernementaux qui ont sans contredit exercé une influence sur la politique urbaine et qui se sont proposé en fait d'être présents au sein du gouvernement de la ville. Ainsi, les entrepreneurs du secteur de la chaussure ont décidé de participer à la politique locale et ont pris en charge la mairie sur presque toutes les périodes de gouvernement de la décade, ce qui a naturellement engendré une interaction étroite entre les gouverneurs et les groupes d'entrepreneurs, les objectifs du développement urbain étant partagés entre ces deux groupes. Cependant, au-delà de cette identification, chaque gouvernement au pouvoir s'est efforcé de diversifier l'échange avec d'autres acteurs sociaux ; pour ce faire, il a affinés les mécanismes de participation sociale à travers les divers conseils de citoyens, une participation directe des citoyens par le biais de comités a également été promue. Dans ce contexte, l'action publique locale s'est vue enrichie ; divers arrangements institutionnels entre les acteurs ont été mis sur pied et il est même possible d'identifier des réseaux de politique qui se sont consolidés au fil des ans. L'apprentissage des instruments de politique a toujours cours dans le cas de la politique urbaine ; en ce qui a trait à l'apprentissage social et politique par rapport à cette politique, c'est au début de la décennie qu'il a eu lieu avec la plus grande intensité. On pourrait aller jusqu'à dire

qu'à la fin de la décennie, un modèle d'élaboration la politique publique est en train de se créer, se caractérisant par l'interaction avec des acteurs non gouvernementaux.

Il est évident que le degré de maturité de la politique urbaine comme politique publique locale varie dans les cas étudiés. À San Luis Potosí, il s'agit d'une politique publique qui commence à peine à être présente et à s'intégrer à l'agenda du gouvernement de la ville ; à Toluca, ce type de politique publique fait pleinement partie de l'agenda de politiques, bien qu'une perspective technique et limitée domine dans la conception politique ; à Aguascalientes, bien qu'on ait bénéficié d'un modèle technique de planification du développement urbain, on avance peu à peu vers une dynamique de délibération avec des agents non gouvernementaux dans la conception de celle-ci ; en dernier lieu, à León, on retrouve une politique publique qui se caractérise par une tendance à la maturité ; on possède les divers instruments de politique et on a développé des mécanismes institutionnels pour rendre possible une politique délibérative et ayant bénéficié d'une plus grande continuité au fil des années ; en d'autres termes, la complexité technique et politique dans la conception de la politique est plus grande. Dans les tableaux 9.13 et 9.14 sont présentés de façon schématique quelques-unes des différences que nous avons traitées.

Ville	Période	Intensité de la politique urbaine	Cadre juridique	Poids des participants:				Existence d'un institut urbain de développement
				Mairie	Groupes Sociaux	État Féd.	Féd.	
Aguascalientes	1987-1989	Moyenne	Règlement urbain	*	-	**	***	Non
	1990-1991	Moyenne		*	-	***	**	Non
	1993-1995	Haute		**	*	***	**	Non
	1996-1998	Haute		***	*	***	**	Non
León	1989-1991	Moyenne	Nouveau règlement urbain	**	*	**	**	Non
	1991-1994	Haute		***	**	**	*	IMPLAN (Institut de planification)
	1995-1997	Haute		***	***	*	*	Système de planif. municipal
	1998-2000	Haute		***	***	*	*	
San Luis Potosí	1989-1991	Très faible	Aucun	*	-	**	**	Non
	1992-1994	Moyenne	Règlement du territoire	**	-	**	*	Non
	1995-1997	Moyenne	Réforme règlement	*	*	***	**	IMPU (Institut de Planification Urbaine)
	1997-2000	Moyenne	Nouveau règlement de planification urbaine	**	**	**	*	Planification Stratégique
Toluca	1988-1990	Haute	Nouveau règlement	*	-	***	*	Système de planification de la ville de Toluca
	1991-1992	Moyenne	Nouveau règlement	*	*	***	**	
	1992-1993	Moyenne	FAM	**	*	***	**	Urbanisme et logement
	1994-1996	Haute	Nouveau règlement	***	**	***	**	
	1997-2000	Haute		**	*	***	**	
*** Forte participation ** Participation moyenne * Faible participation - Participation nulle								

Source: Elaboration personnelle à partir de la révision des documents officiels, les plans, ainsi que les entretiens avec les responsables

Villes	Période	Total de comités et intensité de la participation (accumulé)	
Aguascalientes	1996-1997	332	++
León	1989-1991	90	++
	1992-1994	200	+++
	1995-1997	321	+++
	1998	371	+++
San Luis Potosí	1989-1991	61	+
	1992-1994	132	+
	1995-1997	120	+
	1997-1998	164	++
Toluca	1988-1990	127	+
	1991-1993	131	+
	1994-1996	136	+
	1997-1998	141	+

Source: Elaboration personnelle à partir des entretiens et révision des documents

- +++ Forte participation
- ++ Participation moyenne
- + Faible participation

#### 9.4 Quatre histoires qui se ressemblent mais qui se différencient

Comme nous l'avons spécifié au début de ce chapitre, les quatre cas étudiés montrent des problématiques qui se ressemblent en tant qu'il s'agit de villes qui connaissent les défis, les carences et les opportunités propres à ce type de villes dans un pays comme le Mexique. Au chapitre 4, nous avons tenu à caractériser ce type de situations ; les chapitres 5 et 8 ont montré cette réalité à travers les quatre cas étudiés et leurs particularités. Mais de l'analyse entrecroisée des cas, il ressort que chacun d'eux a cherché à relever le défi d'une manière différente. Chaque gouvernement s'est positionné d'une façon diverse face au gouvernement de l'état, bien que la politique locale ait eu une influence indubitable; chaque gouvernement a entrepris ses processus de modernisation dans la gestion administrative de manière diverse et avec des ressources techniques et humaines également diverses ; chaque gouvernement a imprimé une marque différente à l'agenda de politiques publiques, et celui-ci à son tour a été fortement conditionné par des facteurs du contexte et de la tradition locale ; finalement, chaque gouvernement a assumé sa responsabilité d'une manière différente et a interprété son mandat d'une façon particulière, du reste la clarté et la pression sociale à son endroit a laissé voir des traits qui se différencient également les uns des autres.

La thèse qui sous-tend la présente recherche ne permet pas d'expliquer les différences observées par la seule distinction des contextes économiques et politiques locaux, ni du reste par les seules traditions sociales des villes en question ou par les différences dans la capacité d'innovation et de leadership des gouvernements au pouvoir. Ce qui fait la différence, c'est l'ensemble des facteurs et la manière dont ils se présentent dans le temps.

Comment expliquer alors l'esprit innovateur de León qui a promu une action publique endogène et qui a avancé dans l'institutionnalisation de ce modèle au long d'une décennie ? Comment comprendre la continuité et la tradition stable de Toluca qui a maintenu une action publique induite de manière exogène et en apparence inaltérable ? Comment interpréter la transition tranquille d'Aguascalientes qui a amorcé une action publique à la composante principalement endogène, mais qui n'a pas réussi à institutionnaliser ce modèle ? Comment comprendre la transformation par la rupture à San Luis Potosí, cas où la moindre articulation de l'action publique locale semblerait inexistante ? Dans le dernier chapitre de ce travail, nous tâcherons de fournir une interprétation qui réponde à ces questions.

## Chapitre 10

### UN MODELE COMBINATOIRE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Nous parvenons dans ce chapitre à la fin d'un itinéraire de recherche, qui, sans avoir été exempt de difficultés et de certaines limitations, nous a quand même permis de systématiser et d'interpréter des observations sur cette réalité complexe et en mouvement qu'est l'action publique municipale au Mexique. Les évidences et les données accumulées jusqu'ici rendent nécessaire un effort d'intégration théorique et conceptuelle. Pour ce faire, nous tenterons dans ce chapitre de lier les interprétations sur la réalité mexicaine avec quelques-uns des concepts présentés au départ, dans le chapitre 1, et les hypothèses de travail développés au chapitre 2. Nous reviendrons ce faisant sur le concept d'action publique, concept qui a constitué le fil conducteur de notre étude, en analysant comment la réalité étudiée impose quelques évidences et conditions qui sont à même d'expliquer les différents rythmes et modalités de l'action publique dans l'espace local et urbain. Dans un deuxième temps, nous jugerons intéressant et utile d'explorer plus à fond, à partir de ce qui aura été observé, dans quelle mesure un gouvernement local peut altérer les rythmes de l'évolution de l'action publique et engendrer un moteur endogène pour le développement local. En dernier lieu, nous tenterons de pousser notre réflexion, spécifiquement pour le cas mexicain, sur les itinéraires de l'action publique municipale, qui semblerait receler un plus grand potentiel de réussite, et sur les obstacles qu'il est nécessaire de surmonter afin de promouvoir un nouveau modèle de l'action publique locale qui puisse constituer un mouvement à large diffusion sur le territoire national et non pas uniquement des expériences hors du commun.

#### 10.1 L'action publique endogène : un moteur à « double impulsion »

Dans le premier chapitre, en suivant Thoenig<sup>414</sup> dans son étude sur le développement local européen, nous insistions sur le fait que l'action publique endogène semble être une condition nécessaire, non seulement pour encourager des projets locaux de développement, mais aussi pour pouvoir tirer profit des programmes

---

<sup>414</sup> Thoenig J.-C., *L'action publique locale entre autonomie et coopération*, papier présenté à "Les entretiens sur le développement local: quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?", Paris, 30 septembre 1999.

de soutien internationaux, nationaux ou régionaux. Autrement dit, une action publique passive et résignée au « parachutage » local d'initiatives construites de manière exogène ne saurait guère se transformer en un moteur pour le développement. D'autre part, si l'on suit Duran,<sup>415</sup> l'analyse de l'action publique permet de comprendre plus clairement deux composantes de celle-ci, à savoir : quels acteurs participent à la construction de l'action, et quelle est la logique d'articulation et de régulation entre ces acteurs qui permet d'engendrer une action efficace ? Dans cette section, nous irons plus avant dans l'analyse de l'une des observations les plus claires de notre étude : la dynamique de l'action publique municipale est composée de deux configurations d'acteurs, l'une à caractère gouvernemental et l'autre à caractère non gouvernemental ; aucune des deux n'est capable, de manière isolée, de mettre en marche le moteur endogène du développement urbain. Toutefois, les divers modes d'articulation à l'intérieur de chaque configuration et entre les deux donnent lieu, sur une durée significative, à des résultats clairement différents ; pour qu'on assiste à une action publique à composante endogène dominante, une convergence de « momentum » dans les deux cas est requise. Le moteur de l'action publique endogène est du même coup un moteur à « double impulsion » ; en effet, sans une accélération en syntonie des deux composantes, tout porte à croire qu'on ne saurait obtenir l'intensité et la force nécessaire pour être à même de faire « décoller » un projet solide pour le développement local. C'est ce que les études de cas confirment. Sans une convergence des configurations, tant dans leur rythme d'évolution que dans leurs intérêts internes, il ne semble pas possible de faire démarrer un projet de développement local construit de manière endogène. Afin de comprendre les conditions de la convergence, il importe d'analyser les évolutions possibles de chacune des configurations dans le temps.

### 10.1.1 Les itinéraires d'évolution de la configuration gouvernementale

L'itinéraire d'évolution de la configuration gouvernementale semblerait présenter au moins trois types d'arrangement institutionnel<sup>416</sup> ou modes de régulation

<sup>415</sup> Duran P., *Penser l'action publique*, Paris: L.G.D.J, 1999.

<sup>416</sup> L'idée d'arrangement institutionnel est voisine du concept d'*archetype* de Hinings C.R. et Greenwood R., *The dynamics of strategic change*, Oxford: Basil Blackwell, 1988, lequel est présenté au chapitre 1; il n'est toutefois pas équivalent, le concept d'*archetype* étant plus qu'un arrangement institutionnel; il est extrêmement cohérent et solide et réussit à instituer des valeurs et des croyances,

interne qui peuvent être « visités » (certains d'entre eux ou bien la totalité) par la configuration en question sur une période significative. Ces emplacements dépendent aussi bien du climat de compétition politique local et régional que de la dynamique de régulation qui domine à l'intérieur d'une telle configuration.

Ainsi, nous avons un premier type d'arrangement institutionnel qui présente une forte inertie et qui n'altère pas les points fondamentaux des arrangements traditionnels du système mexicain, à savoir : un contexte de faible compétition politique entre les partis qui fait que le parti au pouvoir se présente comme hégémonique ; le fait que la relation intergouvernementale se caractérise par un gouvernement local subordonné au gouvernement de l'état fédéré de la même couleur politique ; le fait que le gouvernement local entre en relation avec la configuration non gouvernementale à travers des structures corporatives intégrées au parti politique et, finalement, le fait que le gouvernement montre une tendance à l'hermétisme dans ses mécanismes de relations avec la société. Ce gouvernement n'innove guère dans ses structures et ses systèmes de gestion, qui sont composés de fonctionnaires ayant réalisé leur carrière dans la politique partisane. La conception des politiques locales, surtout en ce qui concerne la politique urbaine, possède cette caractéristique qu'elle constitue davantage une politique allant du haut vers le bas et de production partant « de l'intérieur » (*inside initiative model*<sup>417</sup>). Dans ce type d'arrangement institutionnel que nous nommerons *tradition gouvernementale*, la cohésion interne est atteinte à travers le contrôle vertical.

Un second type d'arrangement institutionnel observé est celui au sein duquel surgit une impulsion innovatrice du gouvernement local, en d'autres termes, l'affaire est de déclencher un changement gouvernemental. Dans ce cas, on observe un climat politique où règne une plus grande compétition, on peut trouver des cas d'alternance du parti au pouvoir ou simplement d'une intense compétition qui se caractérise par des

---

aussi requiert-il une plus grande période de maturation. En contrepartie, notre idée d'arrangement institutionnel peut avoir ou ne pas avoir de permanence et peut parvenir ou pas à intérioriser des valeurs et des croyances. Il s'agit de modes de régulation qui, même s'ils s'installent de manière nette à un moment donné, pouvant ainsi être identifiés par l'observateur, peuvent être de nouveau altérés au bout de quelques mois.

<sup>417</sup> Cobb, Ross et Ross, Agenda building as a comparative political process, *American Political Science Review*, 1976, 70, 1.

résultats électoraux serrés. Pour sa part, la relation intergouvernementale se modifie par l'élimination de la subordination automatique. On entre dans une phase de plus grande négociation entre le niveau municipal et le niveau étatique, même si, évidemment, cela peut donner lieu à des scénarios de tension et de conflit entre les niveaux de gouvernement, surtout lorsqu'il s'agit de faire face à la cohabitation de gouvernements juxtaposés de diverses couleurs politiques. De la même façon la relation entre le gouvernement et la configuration non gouvernementale se voit transformée. Le gouvernement s'ouvrant à une plus grande participation d'agents sociaux dans la conception des politiques publiques et, dans le cas où cette participation n'est pas spontanée, le gouvernement cherchera par divers moyens à la faire éclore. En ce qui concerne l'administration interne, de nouvelles idées sont engendrées, on essaie fréquemment d'adopter de nouveaux systèmes de gestion et des structures administratives et de planification ; de plus, il apparaît dans ce cas que les administrateurs publics locaux présentent un profil de formation et une trajectoire professionnelle plus variés. Un autre aspect à prendre en compte est que l'agenda de politiques publiques tend à s'étendre sur certains domaines qui auparavant n'était pas du ressort du gouvernement local. Nous appellerons *innovation gouvernementale* ce type d'arrangement institutionnel, où l'on cherche la cohésion interne autour d'un « esprit innovateur », d'un « vent de nouveauté », où l'on cherche à donner l'image d'un gouvernement qui veut effectivement transformer l'action publique, c'est pourquoi l'on déplace les arrangements antérieurs (désinstitutionnalisation<sup>418</sup>), que ce soit d'une manière superficielle (adaptation organisationnelle à un nouveau projet) ou de manière plus profonde (changement radical).<sup>419</sup>

En dernier lieu, un troisième type d'arrangement institutionnel qui a été observé a trait à la consolidation d'un gouvernement ouvert de façon permanente à la participation sociale et qui, en outre, a introduit des changements radicaux importants à l'intérieur de l'administration municipale. Même s'il ne s'agit pas nécessairement d'un arrangement définitif et permanent, il est indéniable qu'il s'agit d'un arrangement où les divers acteurs gouvernementaux sont orientés vers la construction

<sup>418</sup> Oliver C., The antecedents of deinstitutionalization, *Organization Studies*, 1992, 13, 4.

non seulement d'un nouveau style de gouvernement, mais d'une nouvelle « institutionnalité » de base pour exercer la tâche du gouvernement. Dans ce cas, l'intense compétition politique entre les partis est quelque chose qui fait partie de la nouvelle normalité politique locale ; ce qui est recherché, c'est que les institutions locales de gouvernement aient la stabilité nécessaire pour que les alternances n'altèrent pas de manière drastique la dynamique d'administration municipale et d'offre de services publics. Les relations intergouvernementales pour leur part sont pleinement horizontales, c'est-à-dire qu'il existe un cadre de respect du système fédéral où aucun niveau de gouvernement ne peut imposer au gouvernement municipal des décisions. Il s'agit plutôt d'un cadre de négociation et d'accord qui, sans être exempt de tensions et de conflits, se résout dans un cadre légal de résolution de controverses ou de négociation qui culmine dans la signature d'accords. L'agenda de politiques publiques locales est dense et implique une capacité de maniement d'une complexité élevée ; c'est-à-dire qu'a eu lieu une accumulation d'apprentissages de politiques grâce auquel le gouvernement local peut tenter de mobiliser la société autour de la politique en question (*mobilization model*<sup>420</sup>), ou peut même accepter de celle-ci l'orientation déterminée d'une quelconque politique (*outside initiative model*<sup>421</sup>). La dynamique de conception des politiques aurait davantage tendance à aller du bas vers le haut<sup>422</sup> que la dynamique contraire, même si, comme nous l'avons répété, cela ne dépendra pas uniquement du gouvernement municipal mais également de la configuration non gouvernementale. Pour sa part, l'administration interne tend dans ces cas à trouver moins de mobilité innovatrice et plus de préoccupation pour consolider les changements déjà amorcés ; on observe une plus forte tendance à la professionnalisation des administrateurs locaux. Le défi de ce type d'arrangement institutionnel consiste en ceci qu'il faut pouvoir créer les conditions pour que les changements au sein du gouvernement local soient en mesure de survivre au-delà des trois années que dure chaque mandat de gouvernement. Cet arrangement est le plus propice à la mise en marche d'une action publique endogène, à condition toutefois

<sup>419</sup> Voir à ce sujet Greenwood R. et Hinings C.R., Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism, *Academy of Management Journal*, 1996, 21, 4; ainsi que les développements présentés au chapitre 1.

<sup>420</sup> Cobb, Ross et Ross, *op. cit.*

<sup>421</sup> Cobb, Ross et Ross, *op. cit.*

<sup>422</sup> Peters G., Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, *Gestión y Política Pública*, México: CIDE, 1995.

qu'ait lieu une convergence avec un arrangement similaire provenant de la configuration non gouvernementale. Nous nommerons *transformation gouvernementale* ce type d'arrangement, où la cohérence interne est recherchée en raison de l'engagement à institutionnaliser les changements amorcés, afin de conférer de la solidité à long terme à l'esprit de transformation en proposant une vision dépassant la limite de trois ans. Le défi dans cet arrangement ne consiste pas seulement à désinstitutionnaliser de vieilles pratiques, il s'agit plutôt d'en institutionnaliser de nouvelles, aussi crée-t-on des règlements, des structures, des systèmes professionnels ainsi que des départements ou des instances ne se voyant pas affecter par le changement de gouvernement tous les trois ans. Il s'agit d'aboutir à un changement radical enraciné dans de nouvelles normes, de nouvelles règles du jeu, de nouvelles institutions.

Bien que ces trois types d'arrangements institutionnels, qui caractérisent à différents moments la configuration gouvernementale, semblent constituer un itinéraire logique, allant de la tradition de gouvernements locaux soumis vers la transformation en gouvernements locaux entreprenants et dotés de capacités endogènes, au-delà des apparences il n'en est pas ainsi. En fait, des quatre cas étudiés, seulement un d'entre eux nous montre l'accomplissement de cette logique d'évolution (León) ; chez les autres, les évolutions ont cours à l'intérieur même de l'arrangement institutionnel (Toluca), à moins que le rythme de changement dans l'arrangement de départ soit plus lent et accidenté (Aguascalientes) ou bien présente des progrès et des reculs systématiques (San Luis Potosí). Rien n'implique un itinéraire obligé ou « inéluctable », il ne s'agit pas d'un cycle normal d'évolution dans la configuration gouvernementale. Le nécessaire passage par tous ces arrangements institutionnels sur une période de temps donnée n'existe pas. On n'assiste pas non plus à une séquence logique dans les « visites » faites aux différents types d'arrangements. Il s'agit plutôt d'arrangements qui surgissent d'un contexte local comme son résultat, d'une horloge interne, d'une remise en place des acteurs gouvernementaux sur une période donnée, et comme résultat parfois d'une influence ou d'une connexion avec la configuration non gouvernementale qui pourrait altérer les rythmes et les séquences de l'évolution des arrangements institutionnels dans le temps. De plus, les cas étudiés ne se sont pas nécessairement maintenus de façon claire dans certains des arrangements présentés

ici, à certains moments ont eu lieu des « excursions ratées » (*aborted excursions*<sup>423</sup>) où l'on n'est pas parvenu à une pleine installation dans un arrangement quelconque, n'ayant réussi à s'installer qu'à des positions intermédiaires. La configuration gouvernementale envisagée tout au long de la décennie étudiée est donc une articulation de modes de régulation qui à différents moments sont adoptés comme résultat de conditions externes et internes au gouvernement municipal. Il n'y a pas un seul élément qui détermine le pourquoi de l'itinéraire dans chaque configuration, mais un ensemble d'éléments qui peut nous dire quelque chose, même s'il est clair que le contexte politique local s'est révélé comme un élément très important. Dans le tableau 10.1, il s'agit simplement de systématiser les éléments qui ont caractérisé les arrangements institutionnels observés dans cette recherche.

TABLEAU 10.1  
**Arrangements institutionnels observés dans l'évolution de la configuration gouvernementale.**

<i>Type d'arrangement</i>	<b>Tradition gouvernementale</b>	<b>Innovation gouvernementale</b>	<b>Transformation gouvernementale</b>
Contexte politique	Faible compétition	Forte compétition	Forte compétition « institutionnalisée »
Relations inter-gouvernementales	Subordination	Négociation/conflit	Négociation/accords institutionnalisés
Mode de régulation	Vertical/hierarchique	Par projet	Horizontal/consensuel
Relation gouvernement – société	Corporative	Par projet, ouverte à de nouveaux acteurs	Structure ouverte de cogestion et réseaux de politiques
Conception des politiques publiques	Hermétique « de l'intérieur » (top-down)	Sélectivement ouverte incorporant acteurs non gouvernementaux	Mélange top-down bottom-up, politiques publiques participatives
Profil des cadres municipaux	Carrière politique dans le parti	Groupes provenant du secteur privé	Carrière non politique et plus grande permanence
Systèmes de gestion	Amélioration de systèmes antérieurs	Adoption de systèmes de gestion novateurs (parfois provenant du secteur privé)	Consolidation de nouveaux systèmes de gestion

<sup>423</sup> Nous renvoyons ici aux concepts qu'emploient dans leur étude Hinings C.R. et Greenwood R., *The dynamics of strategic change*, *op. cit.*

### 10.1.2 Les itinéraires d'évolution de la configuration non gouvernementale

De même, en ce qui concerne la configuration non gouvernementale, nous pouvons identifier au moins trois types d'arrangements institutionnels qui se présentent à certains moments de son évolution. Il ne fait aucun doute que, dans ce cas, l'histoire et le contexte économique, politique et social, se trouvent à l'origine des arrangements sociaux observés. Les cas étudiés et analysés sous forme de comparaison dans les chapitres antérieurs offrent une large gamme d'histoires dans le développement local, dans la dynamique politique et dans la nature du tissu social, qui explique abondamment les arrangements décrits ici.

Un premier type d'arrangement social est celui qui se caractérise par la propension à la non-coopération entre les acteurs pour la construction de projets d'intérêt commun. Il s'agit de situations où l'individualisme ainsi qu'un comportement défensif par rapport à l'action collective ont éliminé non seulement l'intérêt des acteurs sociaux à entreprendre des actions conjointes mais également la valorisation en soi de l'action collective comme mécanisme de résolution de problèmes. Ce comportement peut trouver son origine dans l'accumulation d'expériences négatives par rapport au jeu collectif ou simplement dans une apathie due à une situation où les structures de clientélisme, verticales ou autoritaires du gouvernement, ont alimenté un manque d'intérêt pour le domaine public et un découragement quant à la participation sociale. Ainsi, nous pouvons dire que la caractéristique principale de ce premier type d'arrangement consiste en une faible cohésion sociale d'origine, laquelle peut provenir d'une structure économique locale qui l'a favorisée telle, voire de faits qui, dans l'histoire de la ville, ont introduit un climat de conflits. De plus, les associations civiles sont peu nombreuses et celles qui existent présentent une faible orientation vers une présence dans le domaine public, il s'agit donc plutôt d'associations de groupes particuliers à fins spécifiques et dépourvues d'un intérêt à créer quelque impact que ce soit en dehors du groupe qui est à l'origine de l'association. Il s'agit également de situation où les citoyens agissent fondamentalement par un arrangement se définissant par des intérêts individuels et non de groupe ; dès lors, les expériences d'organisation par secteurs ou par communautés sont pratiquement inexistantes. Dans ce type d'arrangement, les structures corporatives sont efficaces étant donné qu'elles peuvent exister sans avoir à

entrer en compétition avec d'autres structures cherchant à se rendre présentes. L'apathie, l'immobilisme ainsi que la faible accumulation de capital social favorisent le corporatisme, comme mécanisme de représentation et les structures corporatives monopolisent souvent les rares espaces d'accès à l'action sociale. Il convient de mentionner que dans de telles situations, plus que devant des coalitions pour la croissance urbaine, nous nous trouvons devant des collusions d'intérêts entre les gouverneurs locaux et quelques entrepreneurs locaux très proches des structures du parti, ce qui a plus à voir avec la complicité d'intérêts qu'avec la formation de coalitions. Nous appellerons *propension à la non-coopération* ce type d'arrangement institutionnel dans la configuration non gouvernementale, où l'on retrouve une cohésion interne très fragile et un contrôle social à travers les structures corporatives.

Un second type d'arrangement est celui où quelques groupes de la société induisent une mobilisation soit réactive à des propositions gouvernementales, soit proactive pour la construction d'accords sociaux sur des problèmes spécifiques, ou encore sur des valeurs ou des actions à entreprendre. Il n'est pas nécessairement question, dans cet arrangement social, de la construction d'une capacité organique de participation, mais plutôt de l'apparition d'idées isolées qui cherchent à recruter, à mobiliser des adeptes, ou qui peuvent être conséquentes à une alternance du parti au pouvoir sur lequel certains groupes de la société cherchent à faire pression. Dans l'un ou l'autre cas, il s'agit de déclencher la mobilisation par rapport à des affaires publiques plutôt que de laisser toute l'initiative entre les mains du gouvernement au pouvoir ; dans certains cas, on tente d'attirer l'attention du gouvernement sur certaines affaires publiques (*issues*) ; dans d'autres cas, on vise simplement à se faire une place où il sera possible de donner son opinion sur de telles affaires ou même d'en dénoncer le traitement inadéquat. Cet arrangement se caractérise par la spontanéité de l'action collective plus que par l'instauration de règles visant à la contrôler ; les leaderships peuvent s'avérer intenses mais souvent éphémères aussi, bien que la présence d'associations civiles et de groupes de protestation ait tendance à augmenter aussi bien en termes de nombre que de fréquence d'intervention. Les coalitions pour la croissance commencent à faire acte de présence d'une manière structurée et permanente ; il s'agit de groupes d'entrepreneurs, de constructeurs, d'employés du secteur tertiaire qui voient dans l'expansion d'un projet urbain l'occasion d'élargir ou

de multiplier leurs diverses activités. Ces coalitions sont actives, elles recherchent des adeptes et essaient de se lier au gouvernement local ou de leur état afin de faire pression en faveur des décisions portant sur le développement local et trouver ce faisant les conditions nécessaires à un positionnement stratégique dans ce développement ; aussi s'agit-il d'une logique de compétition plutôt que de coopération, même si à certains moments l'action coopérative n'est pas exclue. Nous appellerons *propension à la mobilisation* ce type d'arrangement, qui généralement contient deux types de logique : celles qui vont dans le sens de la coopération entre des groupes et des mouvements afin de faire pression en faveur de certaines décisions gouvernementales, et celles qui vont dans le sens de la compétition entre les groupes pour obtenir une position intéressante dans le développement local. La cohésion interne est donc variable, mais, que ce soit en raison d'intérêts larges ou limités à un groupe donné, une telle cohésion tend à se voir favoriser en tant qu'est accéléré un processus d'accumulation de capital social.

Un troisième type d'arrangement institutionnel est celui qui se présente dans un scénario de plus grande coopération sociale, un scénario dans lequel la présence de coalitions diverses, et l'interaction entre celles-ci, ainsi que par rapport à la configuration gouvernementale, a tendance à s'institutionnaliser comme une partie de l'action publique locale. Il s'agit d'un arrangement qui apparaît comme la conséquence d'apprentissages antérieurs (*social learning*), où les expériences de cogestion et d'accord entre les divers acteurs sociaux ont été positives et ont permis d'accélérer le développement et ainsi que la mise en place de conditions de bien-être. En d'autres termes, il s'agit là d'une conséquence de l'accumulation d'incitations et de récompenses quant à l'action collective locale. Les leaderships sont divers mais se soumettent à des règles du jeu qui sont surgies de l'accord entre des agents sociaux, et qui se respectent de plus en plus. Ce type d'arrangement donne lieu de manière systématique à la participation de coalitions sociales dans des réseaux de politique publique. Le nombre et la présence d'associations civiles tend à se développer comme conséquence de cet arrangement institutionnel, les différents groupes d'entrepreneurs, d'employés du tertiaire, d'habitants de quartiers et de citoyens en général partageant diverses valeurs, tendent systématiquement à l'associationnisme. De même, les coalitions pour la croissance ou pour freiner la croissance, pour l'équilibre

environnemental et social, entre autres, font acte de présence de plus en plus souvent dans l'action locale. Si dans cet arrangement la compétition entre coalitions et groupes est intense, il n'en reste pas moins que les règles du jeu sont acceptées et règlent au quotidien la participation sociale et la portée de celle-ci. En outre, on tient pour acquis que l'action publique locale doit être conduite fondamentalement par les intérêts sociaux et citoyens. Bien que devant être en accord avec la configuration gouvernementale, la direction des décisions doit répondre dans son essence aux intérêts de la configuration non gouvernementale. On exige à tout instant un gouvernement local qui soit transparent, qui rende des comptes à la société, qui soit efficace et qui réponde aux attentes sociales. Cet arrangement social s'appellera *propension à la coopération*, et la régulation interne a lieu à travers des règles du jeu préalablement établies et à travers des espaces de négociation et d'accord pour la résolution des conflits.

Tout comme dans le cas de la configuration gouvernementale, il n'y a pas de raison, en ce qui concerne la configuration non gouvernementale, de tenir pour acquis que chaque arrangement institutionnel fait partie d'un itinéraire inévitable ou naturel. D'autre part, il est plus difficile, dans le cas de cette configuration, de soutenir que, tout au long d'une décennie, une évolution radicale peut avoir lieu, ce qu'on retrouve c'est plus des indices de changement ; en effet, il ne faut pas oublier que les changements dans la configuration de la société répond à des aspects historiques et structurels plus profonds. Aussi faut-il souligner, pour les fins de notre analyse, que les différents arrangements institutionnels reflètent des conditions probablement temporaires, pas nécessairement définitives ; en d'autres termes, il ne s'agit pas de noter la qualité de coopération ou de conflit d'une société dans son ensemble, mais plutôt de mesurer la propension ou l'absence de propension à la coopération par rapport à l'action publique locale, c'est-à-dire par rapport au développement, aux projets locaux et aux initiatives gouvernementales. On retrouve une évolution propre (horloge interne) à la configuration non gouvernementale qui répond à sa constitution historique, mais on retrouve également des faits qui ont lieu dans le contexte économique, politique et social au cours de la décennie et qui altèrent ces rythmes. En dernier lieu, il faut aussi mentionner dans ce même ordre d'idées que les actions gouvernementales engendrent des déplacements, des remaniements dans la

configuration sociale qui en affectent l'itinéraire et le rythme d'évolution. C'est comme simple tentative de systématisation des éléments qui caractérisent des différents types d'arrangement que nous présentons le tableau 10.2.

**TABEAU 10.2**  
**Arrangements institutionnels observés dans l'évolution de la configuration non gouvernementale**

<i>Type d'arrangement</i>	<b>Propension à la non-coopération</b>	<b>Propension à la mobilisation</b>	<b>Propension à la coopération</b>
Tradition sociale locale	Tradition d'apathie, immobilisme ou conflits paralysants	Innovation sociale ou récupération d'activisme civique	Tradition sociale participative en construction
Tissu social local	Tissu désarticulé	Tissu en articulation	Tissu dense d'acteurs et ONG
Associations sociales	Rares et sans présence dans le domaine public	En expansion et de plus en plus actives	Réseau vaste et à activisme intense
Leaderships sociaux	Structures corporatives	Leaderships autonomes divers	Leaderships réglés en réseaux de participation
Coalitions pour l'action publique municipale	Presque inexistantes, groupes d'intérêt en collusion avec gouvernement local	Coalitions pour la croissance en compétition	Coalitions diverses en compétition et en réseaux de politiques

### 10.1.3 Un modèle combinatoire de l'action publique locale : déphasages, connexions et convergences.

On l'a vu, l'évolution de chaque configuration a son propre rythme et répond aussi bien à une logique interne qu'à des facteurs du contexte local qui l'affectent en particulier, ce qui fait que dans la plupart des situations se produisent des *déphasages* entre l'évolution des configurations, c'est-à-dire que se génèrent des dissonances entre les arrangements institutionnels dans lesquels chacune des configurations se trouve à un moment donné. Dans ce cas, l'action publique qui en résulte présentera d'importants désajustements et contradictions, et bien sûr, elle ne pourra pas générer d'action locale à fort composant endogène, mais plutôt une action publique désarticulée et profondément dépendante de la dynamique exogène (en « attente

passive »<sup>424</sup>), étant donné que les interactions entre les deux configurations seront difficilement établies. Par exemple, la configuration gouvernementale peut impulser un arrangement institutionnel orienté vers l'innovation, mais la configuration non gouvernementale, si elle se trouve dans un arrangement non coopératif et d'immobilisme, affaiblira l'impact de l'initiative gouvernementale. De même, un arrangement non gouvernemental orienté vers la mobilisation sociale qui ne trouve pas d'écho dans les instances gouvernementales se limitera à quelques initiatives des citoyens dont l'impact public sera faible. Le dynamisme plus grand de l'une des configurations qui ne trouve pas d'écho dans l'autre pourra difficilement résister longtemps, et il aura plutôt tendance à s'épuiser sans effets positifs sur la dynamique de l'action publique locale.

Les dissonances fréquentes et prolongées sembleraient être à l'origine d'une action publique accidentée, inconsistante et faible dans son impulsion endogène. Parmi les cas étudiés, celui de San Luis Potosí attire l'attention, ville dans laquelle, au début de la décennie, un enthousiasme pour le changement provenant de la société (propension à la mobilisation), et qui s'est même traduit par un soutien électoral à un parti d'opposition, n'a pas pu subsister par manque de réponse du gouvernement au cours de ces trois années. Et ce gouvernement, s'il a produit des idées novatrices, n'a pas pu consolider de projet gouvernemental, en partie du fait des disputes intenses avec le gouvernement de l'état fédéré et du manque de ressources dont on disposait. À ce moment, le manque de cohésion dans la configuration gouvernementale a compliqué un itinéraire vers un arrangement orienté vers l'innovation. De même dans la ville de Toluca, l'innovation générée dans la première partie de la décennie à partir du Fidécómmis d'apport d'améliorations (*FAM*) n'a pas réussi à subsister à cause de la faible réponse des groupes d'entrepreneurs qui ont tardé à sortir d'une situation d'immobilité, et lorsqu'ils l'ont fait, le gouvernement suivant était déjà revenu à un modèle de gestion de type traditionnel.

Il existe donc des situations qui se caractérisent par des déphasages et des dissonances dans l'évolution des configurations. De telles situations peuvent éventuellement être

---

<sup>424</sup> En reprenant la caractérisation que fait Thoenig J.-C., *op. cit.* lorsqu'il se réfère à certains cas de

modifiées lorsque, comme nous l'avons déjà mentionné, la configuration présentant le plus grand dynamisme parvient à établir une *connexion* avec la configuration présentant la plus faible mobilité, dans la mesure où la première arrive à « tirer » cette dernière et à en accélérer le rythme d'évolution, donnant lieu, ce faisant, à un ajustement et progressant vers la convergence. Nous avons pu observer de telles situations dans le cas de la ville de León au début de la décennie, lorsque les coalitions locales d'hommes d'affaires ont tiré le changement gouvernemental, c'est-à-dire qu'ils ont accéléré l'évolution de la configuration gouvernementale. De même, nous retrouvons à Aguascalientes, dans la dernière partie de la décennie, une activité gouvernementale innovatrice ayant permis de réactiver la mobilisation sociale, rendant ainsi possible le projet de développement local, c'est-à-dire avancer vers la convergence. Cette possibilité dépendra alors de l'intensité de la connexion et du degré de dissonance qui a lieu entre les deux arrangements institutionnels, (« arrangements institutionnels combinés »). Lorsque ces arrangements présentent des dissonances pouvant être réconciliées, il peut s'établir un lien et, par la suite, une coévolution. Dans notre étude, on retrouvera peu de situations où il en est ainsi ; en effet, ce sont plutôt les éloignements, ou rencontres manquées, qui ont prévalu entre les configurations lorsqu'on n'y retrouvait pas d'arrangement institutionnel compatible ; les cas des villes de San Luis Potosí et de Toluca montrent, nous l'avons vu, ce type de situation.

Théoriquement, il est possible d'imaginer aussi des situations où l'éloignement de l'arrangement institutionnel des deux configurations est très grand. Toutefois, de telles situations s'avèrent inexistantes dans la réalité, c'est ainsi que, par exemple, une configuration gouvernementale ne saurait arriver à un arrangement institutionnel orienté vers la transformation gouvernementale si la configuration non gouvernementale se maintient dans l'immobilité. De la même manière, un arrangement à coopération intense dans la configuration non gouvernementale pourrait difficilement être atteint, en ce qui a trait à l'action publique locale, lorsque la configuration gouvernementale demeure ancrée dans un modèle traditionnel et

hermétique. En d'autres termes, aucune des deux configurations ne saurait parvenir au point maximal de son dynamisme sans un « élan partagé » avec l'autre configuration.

À partir de ces idées, nous sommes à même d'identifier des situations de déphasage, au sein desquelles il existe au moins une probabilité qu'une connexion soit établie par le biais d'un ajustement et, comme conséquence, qu'ait lieu un progrès vers la convergence, ainsi que des situations où une telle chose ne sera pas possible.

Mais les dissonances diminuent dans la mesure où les arrangements institutionnels combinés présentent une certaine cohérence à un moment donné, c'est-à-dire qu'ils permettent une résonance entre configurations ou un mode de régulation croisée en « tension contrôlée ». Ainsi, du côté de la configuration gouvernementale, un arrangement institutionnel sous contrôle vertical (tradition gouvernementale) présente une position en harmonie avec un type d'arrangement social orienté vers la non-coopération du côté de la configuration non gouvernementale. L'arrangement corporatif social est en phase avec l'arrangement vertical interne du gouvernement, et il est en outre, alimenté par un contexte de faible concurrence politique. Cette combinaison d'arrangements va produire un type d'action publique que nous pourrions qualifier de *convergence en blocage* et qui favorisera l'immobilisme social et la passivité, ainsi que le manque de stimulations pour l'innovation du côté gouvernemental. Le résultat de cette situation d'arrangement institutionnel combiné sera une action publique de faible intensité et par conséquent une impulsion faible pour le développement local. Le cas de Toluca, qui est restée à cet emplacement tout au long ou presque de la décennie, est un exemple de cette situation. Cette dynamique de régulation peut conduire à un prolongement de ce type d'action publique à travers le temps, situation qui se rompt lorsque l'une des deux configurations (ou les deux) passe à un arrangement institutionnel alternatif.

De même, un arrangement du côté de la configuration gouvernementale orienté vers l'innovation et un arrangement du côté des acteurs non gouvernementaux orienté vers la mobilisation sociale établissent un arrangement combiné qui donne à ce scénario de l'action publique une caractéristique de *convergence par projet*, lequel génère des projets locaux qui peuvent agglutiner des intentions et des engagements

temporels détonateurs d'un moteur endogène mais qui, s'ils ne sont pas insérés dans un cadre institutionnel de nouvelles règles du jeu, parviendront difficilement, à moyen terme, à consolider une action publique au composant endogène. Ceci ne se produirait que dans le cas où la permanence de cette dynamique amènerait à un « jardinage institutionnel » qui permette d'avancer vers un type d'action publique institutionnalisée. Cette position a été observé dans le cas de León après les trois premières années de gouvernement ; il a aidé à impulser une avancée vers une action publique plus institutionnalisée. De même à Aguascalientes, cet arrangement combiné caractérisait la situation à la fin de la décennie.

Enfin, un arrangement orienté vers la transformation gouvernementale combiné avec un arrangement à forte propension à la coopération du côté de la configuration non gouvernementale présente une situation que nous pourrions qualifier de haute intensité dans l'action publique. Il s'agit d'une *convergence en coévolution*, laquelle facilitera une action publique à fort composant endogène. Ici, les intérêts de l'action sociale qui cherchent à coopérer à la construction d'opportunités dans le développement local convergent avec l'action gouvernementale qui cherche à institutionnaliser les arrangements rendant possible une action publique dynamique et entreprenante. En outre, un système de régulation croisée est généré, dans lequel les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux évitent les défaillances devant le risque de fissurer ou affaiblir la dynamique de l'action publique qui bénéficie aux deux groupes d'acteurs, ce qui romprait le cercle vertueux de la *confiance mutuelle*. C'est-à-dire que selon l'évaluation des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, l'échec de cette convergence est perçu comme extrêmement coûteux. Les acteurs gouvernementaux et politiques paieraient le lourd prix politique du refus et de la critique des divers groupes de la société. Et les acteurs sociaux paieraient eux aussi un prix élevé avec le retard ou l'enlisement de projets de développement local qui peuvent représenter des bénéfices directs (groupes d'entrepreneurs) ou de meilleurs niveaux d'infrastructure, de bien-être et/ou de qualité des services publics (groupes de citoyens divers). Il s'agit donc d'une situation à laquelle il est difficile de parvenir, mais une fois atteinte, elle est valorisée par les acteurs locaux et l'on tente de la prolonger dans le temps, la catégorie de « gouvernance stable » peut bien décrire cette situation. Le seul cas qui, dans nos

études, se rapproche de ce type de situation est celui de la ville de León à la fin de la décennie.

Dans les trois types de situations ou d'arrangements institutionnels combinés qu'on vient de évoquer, comme il a déjà été dit, la dissonance est minime, étant donné qu'il s'agit d'arrangements présentant une certaine compatibilité. Il s'agit de situations de convergence au sein desquelles les ajustements entre les deux configurations ont lieu de manière relativement facile puisque le moment de l'évolution que vivent ces deux configurations est similaire. La matrice ci-dessous présente visuellement et de manière schématique le modèle combinatoire d'action publique locale développé jusqu'ici, dans la section suivante on présentera une interprétation dynamique de cette grille d'analyse à partir des cas étudiés.

MATRICE I.  
Modèle combinatoire de l'action publique

Arrangements institutionnels des configurations gouvernem. non-gouvernem.	Tradition gouvernementale	Innovation gouvernementale	Transformation gouvernementale
<b>Propension à la non-coopération</b>	<i>Convergence en blocage</i> -action publique de faible intensité -régulation verticale -développement nul	Déphasage -ajustement possible-	Situation inexistante
<b>Propension à la mobilisation</b>	Déphasage -ajustement possible-	<i>Convergence par projets</i> -action publique au dynamisme incertain -régulation par accords ponctuels -développement irrégulière	Déphasage -ajustement possible-
<b>Propension à la coopération</b>	Situation inexistante	Déphasage -ajustement possible-	<i>Convergence en coévolution</i> -action publique de haute intensité -régulation horizontale -développement soutenu à composant endogène

#### 10.1.4 Évolution de l'action publique et itinéraires observés dans les études de cas

L'étude des itinéraires de l'action publique à travers le temps nous permet de comprendre les difficultés pour que les évolutions des deux configurations coïncident à un moment donné et qu'une convergence se produise, qui permette au moteur endogène à double impulsion de démarrer. On a déjà mentionné dans le chapitre 2 que la convergence n'est pas assumée que comme le résultat d'une « rencontre fortuite ». Il s'agit aussi d'une « rencontre construite », au travers des connexions et des régulations croisées qui se produisent entre configurations et de la possibilité que l'une d'elles « tire » l'autre et la potentialise d'une manière qui génère une action publique plus dynamique et au composant endogène. Mais très souvent, comme le

montrent nos études de cas, les connexions ne parviennent pas à « transmettre l'énergie suffisante » pour activer l'autre configuration et dans ces cas-là, l'expérience amène les acteurs à se rétracter et à ne pas tenter d'autre connexion pendant une période. Pour illustrer ces commentaires, nous présentons ci-dessous une brève interprétation de chaque cas étudié.

1. *Toluca, un itinéraire d'inertie et une action publique de faible intensité.* Le cas de Toluca montre un itinéraire d'inertie dans lequel prévaut, tout au long de la décennie, le modèle d'action publique de faible intensité résultat d'une convergence en blocage. À aucun moment le contexte politique local n'en vient à préoccuper les acteurs du parti au pouvoir de manière à les inciter à des changements radicaux pour se maintenir au gouvernement, ceci étant plutôt assumé comme une situation naturelle et sans risques apparents. Par ailleurs, la configuration non gouvernementale reste plongée dans une structure corporative liée elle aussi au parti, et tout au long de la décennie, il ne se produit pas de mobilisation suffisante chez les acteurs sociaux indépendants pour modifier cette situation. Bien plutôt, on l'assume comme une situation commode qui diminue les coûts de transaction et qui permet, quand il le faut, d'utiliser certains mécanismes de médiation pour communiquer avec le gouvernement local. Il faut signaler que c'est à partir de la configuration gouvernementale qu'ont été mis en œuvre plusieurs projets de modernisation administrative et d'aménagement urbain au cours des dix années sur lesquelles porte cette étude, dont beaucoup ont amélioré la performance du gouvernement. Mais il n'y a pas eu d'innovations gouvernementales qui aient réellement conduit à un changement dans les arrangements institutionnels internes et entre niveaux de gouvernement. La tentative la plus claire d'innovation a lieu entre 1994 et 1996, à partir de la création du fidéicomis spéciale pour les travaux que devaient intégrer des entrepreneurs locaux afin qu'eux aussi apportent des ressources et définissent les actions prioritaires ; là, il y a bien eu une tentative de changement dans l'arrangement institutionnel original. Malgré cela, la configuration non gouvernementale, en situation d'immobilisme, ne semblerait pas avoir répondu avec l'énergie attendue, et alors que l'on commençait déjà à valoriser cette forme gouvernementale, il était trop tard étant donné que le gouvernement en place ne se

souciait plus que de conclure sa période. Il s'agit donc d'une « connexion ratée » où le gouvernement local n'a pas été capable de mobiliser suffisamment les acteurs non gouvernementaux. Après cette expérience (*aborted excursion*), les nouveaux acteurs gouvernementaux n'ont pas réitéré la tentative ; pour leur part, les acteurs non gouvernementaux n'ont pas non plus réussi à maintenir le faible début de mobilisation et sont revenus à leur arrangement initial<sup>425</sup>.

2. *San Luis Potosí, un itinéraire capricieux et une action publique désarticulée.* Le cas de San Luis Potosí montre des itinéraires très éloignés de l'inertie. Il s'agit plutôt d'itinéraires capricieux ou inattendus qui reflètent une désarticulation multipliée de l'action publique résultat de déphasages permanents entre les configurations. Au contraire de Toluca, le contexte politique local n'en vient à aucun moment à montrer un indice quelconque de stabilité, et l'instabilité est permanente au niveau local et au niveau régional. Le gouvernement local a changé de couleur politique à quatre reprises durant ces dix années, et dans aucun des cas le parti ne s'est maintenu plus de trois ans. Dans ce scénario, la configuration gouvernementale montre un manque de cohésion interne sur toute la période, les relations intergouvernementales sont constamment conflictuelles ou, dans une des périodes, des relations d'entière subordination. Des projets innovateurs naissent souvent, qui ne réussissent pas à mûrir pleinement ni à se connecter à la configuration non gouvernementale, comme c'est le cas dans la période 1989-1991, dans la période 1994-1997 et dans celle de 1998-2000. Dans la période 1995-1997, l'intention d'innovation recule et l'initiative est laissée au gouvernement de l'État. En ce qui concerne la configuration non gouvernementale, on y observe aussi une très faible cohésion interne, et les conflits entre les groupes, les coalitions et les associations sont fréquents au cours des dix années de l'étude. Il y a, certes, des mobilisations intenses à caractère politique pour dénoncer la fraude électorale (avant le début de la période étudiée), certains secteurs pour soutenir le maire dans sa position contre le gouverneur (en

<sup>425</sup> Il faut signaler qu'en 2000 (hors de la période de notre analyse), il y a eu dans la commune de Toluca une alternance du parti au pouvoir. S'il faudrait étudier ces années en détail, on peut penser que la « connexion ratée » a peut-être laissé un apprentissage positif, du moins à partir de la configuration non gouvernementale, et que cela, conjugué à la vague d'alternances dans des villes similaires du reste du pays, a compté parmi les éléments qui ont influencé ce changement.

1989-1991), et à certains moments des groupes divers proches d'un parti politique pour dénoncer, remettre en cause ou soutenir certains projets du gouvernement municipal ; mais il s'agit de mobilisations plus centrées sur le jeu politique que sur les demandes citoyennes. La mobilisation authentiquement sociale de certains groupes tend en tout cas à diminuer au cours de la décennie, très probablement en conséquence d'apprentissages négatifs de leur participation, étant donné que l'on n'est pas parvenu à promouvoir de projets importants de développement local. Curieusement, à la fin de la décennie, alors que l'on arrive à une coexistence pacifique entre niveaux de gouvernement et que la configuration gouvernementale adopte un plus grand esprit d'innovation et montre un souci d'améliorer la qualité du gouvernement, la configuration non gouvernementale ne réagit pas favorablement et l'on annule ainsi de nouveau la possibilité d'une connexion entre les deux configurations. Il s'agit donc d'une histoire de connexions ratées et de manque de cohésion interne dans les configurations, ce qui a généré des itinéraires accidentés et une action publique désarticulée.

3. *Aguascalientes, un itinéraire hésitant vers une action publique en construction.* Le cas d'Aguascalientes montre un itinéraire qui ont progressivement réussi à articuler des avancées vers une action publique au dynamisme incertain produite par une convergence par projets. Le contexte politique local, s'il s'est vu altéré au début par l'alternance au gouvernement local et par la suite par l'alternance au niveau étatique de gouvernement, il a gardé une stabilité relative. Ceci ne signifie pas l'absence de conflits entre niveaux de gouvernement, qui ont eu lieu, mais juste aux moments où ils apparaissaient, une certaine dose de mobilisation sociale semblerait avoir inhibé le durcissement de ces conflits entre niveaux de gouvernement. Quant à elle, la configuration gouvernementale est passée d'un arrangement institutionnel influencé par la tradition à un arrangement orienté vers l'innovation. Cet itinéraire s'est présenté à deux reprises au cours de la décennie. Au début, l'innovation non seulement n'a pas reçu l'adhésion attendue des acteurs non gouvernementaux mais au contraire, certains groupes se sont mobilisés afin de faire pression sur le gouvernement pour qu'il fasse marche arrière dans l'innovation (concession du service d'eau potable). Dans une seconde phase, cet arrangement innovateur semblerait plutôt être une réponse à la mobilisation

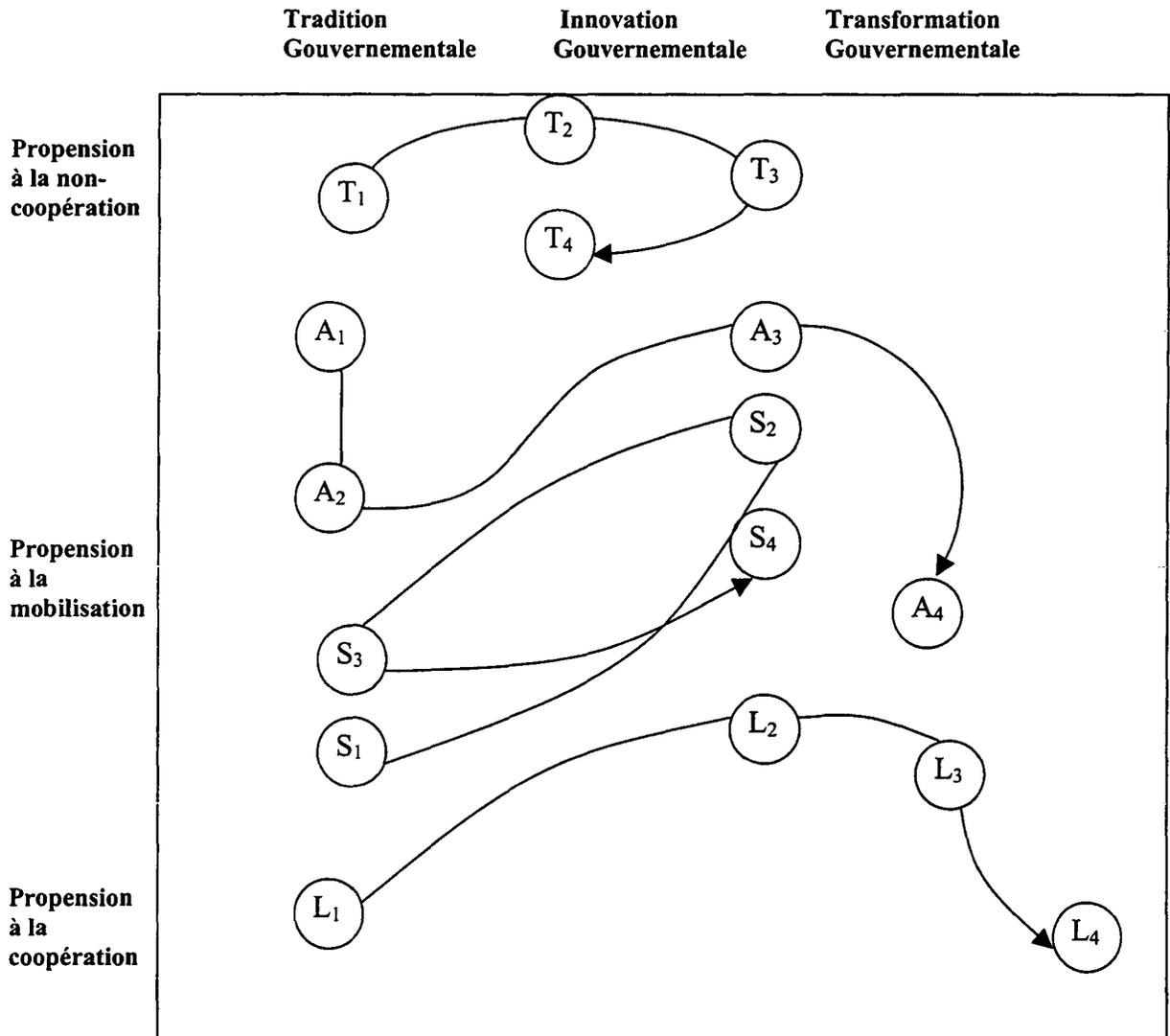
sociale qui s'est présentée au milieu de la décennie, au moment où se produisait une alternance au pouvoir. La configuration non gouvernementale, pour sa part, a eu des moments de mobilisation, ce qui a permis une connexion qui a activé la configuration gouvernementale au milieu de la période, mais il semblerait que cet objectif une fois atteint, cette mobilisation tend à s'affaiblir en dépit des efforts du côté gouvernemental pour la maintenir à la fin de la période. L'action publique à Aguascalientes est clairement dans une situation de dépendance mutuelle entre les configurations, où le dynamisme est incertain et où toute modification dans les arrangements institutionnels à l'intérieur des configurations et entre elles peut aussi bien déclencher un processus vers la convergence que rompre la connexion entre configurations et désarticuler la dynamique de l'action publique. Au long de la décennie, les arrangements et les connexions ont été divers et fragiles, mais ils ont avancé, lentement toutefois, vers la maturation d'une action publique articulée.

4. *León, un itinéraire où la convergence permet une action publique à fort dimension endogène.* Le cas de León s'est caractérisé durant les dix années étudiées par une série d'arrangements qui ont permis la construction d'une action publique convergente, laquelle a déclenché le démarrage d'un moteur endogène avec les deux impulsions en plein fonctionnement. Si le début de la décennie commence par une alternance au pouvoir qui génère de fortes tensions et de sérieux conflits intergouvernementaux, ce scénario disparaît dans la deuxième année de la décennie, année à partir de laquelle s'installe un climat de stabilité politique relative tant dans l'espace local que dans l'espace étatique. La configuration gouvernementale commence la décennie dans une situation d'arrangement traditionnel et va passer peu à peu à un arrangement orienté vers l'innovation, arrangement qui se met en place avec l'intégration de diverses techniques de gestion issues du secteur privé et avec la création d'un système de participation des citoyens assez ambitieux. À la fin de la décennie, la configuration gouvernementale ayant conservé plusieurs de ces systèmes en marche, elle se souciait même d'actions qui institutionnaliseraient le modèle, comme cela a été le cas de la création de l'IMPLAN en tant qu'instance d'aménagement urbain professionnalisée et permanente. La configuration non gouvernementale a quant à elle débuté la décennie en augmentant sa présence et sa capacité de mobilisation,

d'abord en vue de promouvoir l'alternance du parti au pouvoir, et par la suite pour inciter ce groupe à développer au maximum sa capacité d'innovation. Les vases communicants entre les deux configurations ont été beaucoup plus intenses et plus stables que dans n'importe lequel des autres cas étudiés. Ce qui, ne l'oublions pas, a été jusqu'à un certain point naturel du fait que les gouvernants qui arrivaient avaient été au début les promoteurs de la mobilisation sociale. Ainsi, le tissu social s'est resserré dans les dix années de l'étude, et le nombre d'associations civiles et surtout leur présence dans les affaires publiques ont augmenté à un rythme soutenu. Des coalitions d'entrepreneurs et professionnelles participaient, lors de comités, à la prise de décisions sur divers projets du gouvernement municipal, des citoyens et des habitants donnaient leur avis sur les priorités relatives aux travaux dans leurs quartiers, et le gouvernement municipal tentait de fournir les moyens techniques et l'ordre administratif interne nécessaire pour pouvoir maintenir le rythme de l'interaction. Au début, c'est la configuration non gouvernementale qui s'est connectée au gouvernement en le poussant à innover, puis, presque à la fin de la période, c'est la configuration gouvernementale qui s'est connectée à la configuration non gouvernementale pour accélérer la concrétisation de sa participation à des affaires publiques. Le cas de León montre que les avancées obtenues, si elles ont été intensément recherchées par les acteurs locaux, ont aussi été le produit d'une certaine « confluence de conditions » qui, vu leurs circonstances, auraient pu se compliquer à cause des changements dans le contexte politique local, d'un projet gouvernemental qui aurait pu totalement échouer, ou de désajustements et de conflits sans issue dans les groupes sociaux et les groupes de citoyens. La construction d'une action publique endogène est un processus complexe, qui requiert une grande volonté des acteurs et qui exige que certaines conditions de cohésion entre les configurations se prolongent (coévolution) pendant un certain temps, sans quoi l'action publique locale peut à tout moment se désarticuler.

Dans la matrice présentée ci-dessous, on ne tente que d'imaginer de manière schématique le sens des itinéraires dans les cas analysés, il s'agit de faire une interprétation dynamique du modèle décrit dans la section précédente.

MATRICE II  
Itinéraires d'évolution de l'action publique locale dans les quatre cas étudiés



T : Toluca  
A : Aguascalientes  
S : San Luis Potosi  
L : Leon

1 : première période  
2 : deuxième période  
3 : troisième période  
4 : quatrième période

## 10.2 Le gouvernement municipal comme constructeur de convergences

L'action publique est indubitablement un processus dynamique et aux composants multiples. Elle ne peut être sous le contrôle absolu ni du gouvernement ni de la société. Elle est la résultante d'histoires sociales, de facteurs du contexte économique et politique, de capacités gouvernementales et de temporalités dans l'évolution de tous ces éléments. On a même la tentation de ne concevoir l'action publique que comme une confluence de facteurs qu'aucun acteur ne peut, sans même parler de contrôler, changer. Mais des expériences étudiées apparaît une évidence qui vient modérer cette tentation : sans éliminer le composant aléatoire, qui est important dans l'action publique, il ne fait aucun doute que les stratégies des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux peuvent, sinon contrôler, du moins altérer la marche et le sens des événements. Les acteurs sociaux par exemple, fatigués des gouvernements peu efficaces et peu enclins à l'encouragement au développement peuvent non seulement promouvoir des processus électoraux défavorables à ces groupes politiques, mais aussi faire pression, convoquer ou inciter le gouvernement en place à déployer un processus de changement. Si ces demandes restent sans écho, la société civile pourra, d'une manière autonome, s'occuper de certaines affaires publiques afin d'activer l'action publique au moyen de l'autogestion. Les résultats, il est vrai, en seront toujours limités si aucune synergie ne se produit dans l'actionnement des deux configurations, mais il ne fait aucun doute que ce type de stratégies peut modifier les événements et qu'à moyen et à long terme, elles porteront.

S'il est vrai qu'en général, la configuration gouvernementale aura plus de possibilités de déclencher des processus de changement dans l'action publique en coopérant avec la configuration non gouvernementale, elle peut également altérer les événements en travaillant de manière isolée. Car l'appareil gouvernemental, même avec toutes les déficiences qu'il pourrait présenter, dispose d'un répertoire plus large d'instruments, de ressources diverses, d'expertise accumulée et d'infrastructure pour l'action publique. De fait, comme le disent Duran et Thoenig<sup>426</sup>, il est un producteur de règles du jeu, d'« institutionnalisation de l'action collective ». En outre, dans un

---

<sup>426</sup> Duran P. et Thoenig J-C, L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 1996, 46, 4.

contexte comme le contexte mexicain, on peut valablement penser cela en raison d'une faible tradition de participation sociale aux affaires publiques. La société, si elle se mobilise de plus en plus, sort d'une histoire où l'immobilisme et la soumission au pouvoir politique ont caractérisé la vie collective. Il existe encore actuellement une faible propension à l'organisation sociale autonome et peu de capital social accumulé, lequel, quand il existe, est longtemps resté désactivé. C'est pourquoi il semblerait que dans des contextes comme celui du Mexique, l'activation de l'action publique est plus probable à partir de la configuration gouvernementale qu'à partir de la société civile, sans écarter les possibilités chaque fois plus fréquentes dans le sens contraire. Nous nous donnerons pour tâche, dans les développements suivantes, de réfléchir sur les capacités d'un gouvernement local à construire les convergences nécessaires et à accélérer l'évolution de l'action publique locale.

### 10.2.1 L'innovation gouvernementale comme levier d'activation de l'action publique

Le gouvernement urbain dispose de divers outils pouvant servir de levier pour mobiliser l'action publique locale. Indubitablement, l'innovation gouvernementale en est un, et peut-être même l'un des plus puissants, étant donné qu'un processus de ce type peut déclencher un plus grand changement qui parvienne, en se multipliant, à mobiliser la position des acteurs non gouvernementaux, lesquels pourraient chercher dans ce repositionnement de nouveaux arrangements institutionnels. On l'a vu dans le Chapitre 1, à la suite d'auteurs comme Drazin<sup>427</sup>, Alter<sup>428</sup> ou Goes et Ho Park<sup>429</sup>, l'innovation possède un composant intentionnel qui naît du leadership d'individus ou de groupes qui cherchent à promouvoir un projet alternatif dans l'action organisée, et elle possède aussi un composant non conçu de manière rationnelle et qui découle d'une cascade de « microdécisions » et de situations provoquées par le surgissement d'idées, de techniques, et par l'opportunisme des acteurs. Ainsi, l'accumulation de cet ensemble de faits produit un processus innovateur qui, bien qu'incertain, peut parfois

<sup>427</sup> Drazin R., Professionals and innovation: structural-functional versus radical-structural perspectives, *Journal of Management Studies*, 1990, 27, 3.

<sup>428</sup> Alter N., Innovation et organisation: deux légitimités en concurrence, *Revue Française de Sociologie*, 1993, XXXIV, 2; et Alter N., *L'innovation ordinaire*, Paris: PUF, 2000.

généraliser des changements de plus grande portée, situation dans laquelle, selon Mintzberg<sup>430</sup>, nous nous trouverions face à un changement stratégique de type émergent. À cet égard, les actions de modernisation managériale qui envisagent l'adoption de nouvelles normes et de nouveaux procédés, de nouvelles techniques administratives, de nouveaux systèmes de gestion, de nouvelles structures d'organisation interne ou de réorientations dans la finalité de l'action gouvernementale, toutes constituent des propositions innovatrices qui, à mesure qu'elles vont modifier l'arrangement institutionnel original, vont générer un changement gouvernemental dont l'impact sera plus grand.

À cet égard, les études déjà mentionnées de Naschold et Daley<sup>431</sup> sur les processus de modernisation dans des gouvernements locaux de plusieurs villes (cf. Chapitre 1) observent que ces processus ont des rythmes et des effets différenciés non seulement entre les villes étudiées mais aussi à l'intérieur des différents domaines d'action du gouvernement dans chaque cas analysé. Les auteurs regroupent en trois types la multiplicité des mesures innovatrices adoptées : celles visant l'administration interne (systèmes de renforcement fiscal, budget par résultat, systèmes de qualité, structure d'organisation par projet, réingénierie, systèmes de contrôle, etc.) ; celles visant le marché (*contracting out*, privatisation, commercialisation, autonomie de gestion, etc.) ; et celles visant à démocratiser le système de gouvernement (comités de citoyens, conseils pluriels d'aménagement urbain, référendums, etc.). Ce que les auteurs observent dans les cas analysés dans leur étude, c'est qu'il n'est pas facile de garder une cohésion interne dans cet ensemble de mesures, et dans la plupart des cas, il y a eu une rupture entre ces composants innovateurs du processus. Ainsi, les innovations visant l'administration interne ont rapidement eu tendance à s'isoler du reste et à se bureaucratiser (*neoburocratism*), même si elles ont été le composant modernisateur qui a le plus prévalu dans le temps. Par ailleurs, si quelques-unes des mesures innovatrices visant le marché ont prévalu, elles se sont attachées à obtenir la satisfaction ou l'acceptation de l'utilisateur ou du client plutôt qu'à se maintenir en tant

<sup>429</sup> Goes J.B. et Ho Park S., Interorganizational links and innovation: the case of hospital services, *Academy of Management Journal*, 1997, 40, 3.

<sup>430</sup> Mintzberg H., Managing government, governing management, *Harvard Business Review*, 1996.

<sup>431</sup> Naschold F. et Daley G., Learning from the pioneers: modernizing local government, *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1.

que mécanismes rigoureux de régulation économique et d'efficacité. Enfin, les innovations qui visaient à démocratiser les processus de décision des gouvernements municipaux ont été moins fréquentes, et quelques-unes d'entre elles ont eu une durée plus courte et moins d'impact dans le temps. Nous pouvons tirer des conclusions de ces auteurs que dans le processus innovateur, le *New Public Management* a fait mieux que la *New Public Governance*<sup>432</sup>. Toutefois, une observation importante apparaît dans l'étude en question, sur le fait que les villes dans lesquelles une gestion stratégique permanente (et pas seulement formellement établie) a été menée à bien sont celles qui sont le mieux parvenues à maintenir une cohésion interne entre les diverses pratiques innovatrices mises en place, surtout à partir de l'observation que celles-ci entraînent souvent dans des processus de stagnation ou de régression. Les auteurs insistent sur le fait que la gestion stratégique semble être un outil puissant pour contrecarrer la force centrifuge qu'un processus innovateur élargi génère à l'intérieur du gouvernement local. À la suite de Lawrence et Lorsch<sup>433</sup>, nous dirions que la gestion stratégique a été capable de déclencher simultanément des processus de différenciation et des processus d'intégration.

En ce qui concerne notre étude, on observe des éléments qui vont dans le même sens. Les innovations visant l'administration interne et le marché sont peut-être d'un degré de sophistication et d'une diversité moindres que ceux observés par Naschold et Daley, mais elles ont été présentes dans la décennie de notre étude, et en ce qui concerne celles visant la démocratisation des décisions gouvernementales, il y a même eu de plus grandes similitudes. Pour ce qui a trait à nos cas, Toluca a certainement été celui qui a présenté le patron d'innovation le plus faible, et la préoccupation dans ce cas a plutôt été de mettre en œuvre des réformes réglementaires et normatives et d'accorder les systèmes de budgétisation, de planification et de contrôle ; les tentatives d'intégration des citoyens comme mécanisme de décision ont été éphémères, et en outre aucun mécanisme de gestion stratégique n'a été identifié ni dans le discours ni dans la pratique au cours de la période. À San Luis Potosí, des innovations diverses ont été entreprises dans les mécanismes de perception fiscale,

<sup>432</sup> Ce processus est toujours difficile à équilibrer, ce que Mintzberg H., *op. cit.* a également constaté et traduit dans sa célèbre expression « *Managing Government, Governing Management* ».

<sup>433</sup> Lawrence P.R. et Lorsch J.W., *Organization and environment*, Irwin: Homewood III., 1969.

dans des systèmes de contrôle, dans des ajustements dans la structure organisationnelle, dans des comités de participation des citoyens et dans un institut d'aménagement urbain de faible impact. Si à la fin de la décennie, le discours de planification stratégique commençait à être présent, il ne semble pas qu'il se soit traduit dans la pratique ni qu'il soit parvenu à un changement réel de l'action gouvernementale. Dans ce cas, les innovations ont plutôt été un détonateur supplémentaire du chaos. Le cas d'Aguascalientes a été innovateur au long de la décennie dans des expériences de *contracting out*, dans la mise en place de systèmes de qualité, dans des systèmes internes de registre et de normativité, et à la fin de la décennie, on avait en outre avancé dans la création de systèmes de participation des citoyens. Mais le discours et les actions relatifs à une gestion stratégique y ont été faibles. À León, de nouveaux cadres normatifs ont été adoptés, ainsi que de nouveaux systèmes de perception fiscale et de contrôle, et l'on a, à un moment donné, adopté une structure organisationnelle par projet et par mécanisme d'évaluation de la qualité des services par les usagers. Des mécanismes de participation des citoyens au moyen de comités d'aménagement urbain et de conseils de citoyens ont en outre été mis en place. Dans ce cas, un modèle formel de planification stratégique aussi bien qu'un système quotidien de gestion stratégique dans la prise de décisions ont été présents.

Dans notre étude tout comme dans celle de Naschold et Daley, les innovations visant l'administration interne ont elles aussi été plus fréquentes et plus permanentes que celles visant la démocratisation<sup>434</sup>, sauf dans les cas où l'on a eu une orientation plus explicite vers la gestion stratégique dans le gouvernement de la ville, situation dans laquelle il a été possible d'équilibrer l'ensemble des innovations qui étaient générées. Cette orientation vers la gestion stratégique dans le cas de León a été identifiée non seulement par le fait que la ville en question a rendu public un projet de gouvernement, mais plutôt par le fait qu'à différents moments de la période étudiée, des diagnostics ont été faits dans cette ville sur ses opportunités, sur son potentiel économique et social et sur la nécessité de réformes et de mécanismes de cogestion

---

<sup>434</sup> Dans une étude antérieure à celle-ci, nous avons déjà observé, pour le cas mexicain, une plus grande permanence des innovations managériales par rapport à d'autres types d'innovations. Voir: Cabrero E., Mexican local governance in transition. Fleeting change or permanent transformation? *American Review of Public Administration*, 2000, 30, 4.

avec les citoyens pour se tourner vers la réussite d'un projet de développement urbain. C'est-à-dire qu'au-delà de l'« image-objectif » du projet de gouvernement, on a observé la mise en place d'un système qui prévoyait les processus quotidiens pour rendre cette orientation possible, c'est-à-dire qu'il y avait une intentionnalité pour réussir le développement local au moyen d'un système de gestion stratégique dans lequel on prévoyait des mécanismes d'intégration, de coordination et de suivi de l'ensemble des actions qui se produisaient et qui devaient être reliées au contexte ou en altérer certaines variables.

Mais au-delà du degré d'orientation stratégique, l'innovation gouvernementale a montré dans nos cas qu'elle était sans aucun doute un élément dynamisant de la configuration non gouvernementale. À Toluca, la création d'un fidéicomis spécial pour les travaux est parvenue à mobiliser quelques entrepreneurs pendant un certain temps, bien que l'innovation n'ait pas réussi à être permanente et que cette mobilisation sociale se soit effondrée. À Aguascalientes, la concession du service d'eau potable a été une innovation gouvernementale qui a mobilisé (défavorablement, dans ce cas) des groupes de citoyens, et par la suite, la création d'un système permanent de participation des citoyens a de même mobilisé divers secteurs de la société. À León, si les innovations gouvernementales sont arrivées en réponse à la mobilisation sociale au début de la décennie, ce sont ensuite elles qui sont parvenues à élargir la participation et à institutionnaliser les mécanismes de cogestion à la fin de la période. À San Luis Potosí, les innovations ont plutôt été des réponses tardives aux mobilisations des citoyens, et à la fin de la période, si elles étaient intégrées d'une manière plus cohésive, elles ne parvenaient pas à déclencher de mobilisation sociale. Malgré ce dernier cas, on a observé dans les autres que les innovations gouvernementales ont une importante capacité à mobiliser au sein de la configuration non gouvernementale. Le problème est la difficulté à maintenir cette mobilisation pendant un temps suffisant pour générer une connexion possible entre l'évolution des configurations gouvernementale et non gouvernementale. Dans la section ci-après, nous explorons ce processus plus en détails.

### 10.2.2 La gestion stratégique comme « clé de connexion » pour la construction de convergences

On l'a vu dans le chapitre 1, divers auteurs comme Hinings et Greenwood<sup>435</sup>, Tushman et Romanelli<sup>436</sup>, Pettigrew<sup>437</sup> ou Child et Smith<sup>438</sup>, soutiennent que le changement stratégique est un processus qui résulte de capacités organisationnelles internes combinées avec des pressions et des opportunités offertes par le contexte. C'est-à-dire qu'il s'agit d'un changement dans l'intersection organisation/contexte et qui par conséquent affecte les deux univers. Ces auteurs ont aussi insisté sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un changement linéaire, il s'agit d'un processus d'avancées et de reculs et qui acquiert en outre différentes vitesses dans les composant internes à l'organisation aussi bien que propres au contexte. Il s'agit donc d'un processus complexe et hors du contrôle de l'organisation ; ce à quoi une organisation (dans ce cas gouvernementale) peut le plus aspirer, c'est à un suivi du processus et à une incidence de celui-ci à certains moments. Dans le cas de gouvernements de villes en particulier, Ben-Elia<sup>439</sup> reconnaît que le contexte d'incertitude s'accroît, et Borja et Castells<sup>440</sup> ajoutent que le composant de la concurrence entre villes rend le changement plus agressif et plus incertain. Comme le reconnaissent Naschold et Daley<sup>441</sup>, il s'agit d'une certaine manière de la gestion de l'incertitude (*Management of Uncertainty*), ceci parce qu'une intention claire, unique et prioritaire ne peut pas prévaloir dans la vision du gouvernement urbain. En outre, celui-ci se heurte à une multitude d'intérêts opposés propres au pluralisme politique. Par ailleurs, le gouvernement agit à l'intérieur de composants culturels multiples, et reçoit aussi des interférences d'autres niveaux de gouvernement. Enfin, il n'est pas autonome dans les mécanismes d'obtention des ressources dont il a besoin.

<sup>435</sup> Hinings et Greenwood, *op. cit.*

<sup>436</sup> Tushman M.L. et Romanelli E. Organizational evolution: a metamorphosis model of convergence and reorientation, *In: Research in organizational behavior* / ed. par L. L. Cummings, B.M. Staw, Greenwich, CT: JAI Press 1985, 7.

<sup>437</sup> Pettigrew A., *The awakening giant*, Oxford: Blackwell, 1985.

<sup>438</sup> Child J. et Smith C., The context and process of organizational transformation: Cadbury Ltd in its sector, *Journal of Management Studies*, 1987, 12.

<sup>439</sup> Ben-Elia N., Introduction, *In: Strategic changes and organizational reorientations in local government. A cross-national perspective* / ed. par N. Ben-Helias, Great Britain: Macmillan, 1996.

<sup>440</sup> Borja J. et Castells M., *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: United Nations for Humans Settlements (Habitat), 1997.

Les gouvernements municipaux ne sont pas capables de garder le contrôle de cette complexité, mais ceux qui du moins peuvent lutter contre ce scénario, le déchiffrer ou le tempérer sont ceux qui ont réussi à se doter d'un « mécanisme équilibrant » qui leur permet de moduler d'une certaine manière les processus internes de changement administratif, ceux qui sont liés à des agents gouvernementaux externes et ceux qui se rapportent aux acteurs non gouvernementaux. Ce mécanisme, quand il existe, prend la forme d'un système de gestion stratégique, lequel peut être plus ou moins implicite. Cette orientation vers la gestion stratégique va permettre, d'après l'étude de Naschold et Daley<sup>442</sup>, ce que nous pourrions appeler un « repositionnement » ou un nouveau point d'intersection du gouvernement local avec le contexte (*new interface management position*) ; ceci, de notre point de vue, est ce qui permet au gouvernement en question une action proactive et non pas passive pour influencer le développement, c'est-à-dire la propension à promouvoir une action publique au composant endogène. Dans les cas de notre étude, Aguascalientes aussi bien que San Luis Potosí adoptent à plusieurs moments l'idée d'une planification stratégique, et pourtant, celle-ci n'est pas traduite dans une gestion gouvernementale de ce type, c'est-à-dire que l'on n'est pas parvenu à un repositionnement. Dans le cas de León, le discours a effectivement été en accord avec les actions dans ce sens, ce qui bien évidemment ne s'est pas fait de manière automatique mais a exigé un processus d'apprentissage au fil des ans. Les premières références à la gestion stratégique apparaissent dans cette ville au début de la décennie, et ce n'est qu'à la moitié de la période que l'on observe réellement la mise en place et le fonctionnement de mécanismes de suivi (systèmes de participation et de consultation des citoyens, sondages d'opinion chez les usagers des services, instances formelles de délibération de politiques urbaines) et de mécanismes de production de stratégies relatives aux structures financières d'investissement, ou à des stratégies de développement économique ou de lutte contre la pauvreté et le chômage dans la ville. Dans l'étude de Naschold et Daley, les cas réussis de mise en œuvre d'une gestion stratégique (Phoenix, États-Unis et Christchurch, Nouvelle-Zélande) se sont caractérisés par un net leadership du groupe au gouvernement dans la ville ; par une interaction efficace

---

<sup>441</sup> Naschold F. et Daley G., The strategic management challenge: modernizing local government, *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1.

<sup>442</sup> *Ibid.*

avec les coalitions promotrices (*advocacy coalitions*); par une capacité de construction de divers réseaux d'acteurs; par une articulation de projets et de solutions intégratives; et par un progrès dans une institutionnalisation des changements obtenus (*institutional embedding*). Dans notre étude, nous avons également pu observer toutes ces caractéristiques dans le cas de la ville de León.

Du fait de ces mises en évidence et de celles qui sont ressorties de notre recherche, il semblerait que l'orientation vers une gestion stratégique permette au gouvernement local non seulement d'articuler de manière cohésive les actions adaptatives ou innovatrices en son sein, mais aussi de se repositionner dans son intersection avec le contexte et de fonctionner ainsi comme « connecteur » en articulant la dynamique de la configuration gouvernementale avec celle de la configuration non gouvernementale. Les mécanismes de suivi de l'action sociale, les mécanismes de liaison avec des agents non gouvernementaux et les mécanismes de promotion et de production de réseaux et de coalitions diverses sont des outils de la gestion stratégique qui permettent d'identifier et/ou de construire des « points de rencontre » entre les configurations. En outre, par l'institutionnalisation de ces mécanismes, on peut renforcer cette connexion dans le temps et amener, à moyen et à long terme, à une convergence de plus longue haleine (co-évolution) qui renforce la confiance entre acteurs et coalitions diverses, qui rend plus solides les règles du jeu et qui encourage à maintenir cette symbiose. C'est un scénario de ce type – on a déjà insisté sur ce point – qui favorise une action publique endogène, un moteur propre au développement local et qui fonctionne à grande intensité en raison du travail complémentaire de ses deux impulsions. C'est un scénario que le gouvernement local peut, dans certaines conditions, construire peu à peu.

### 10.2.3 La construction de réseaux de politique comme mécanisme de pilotage de l'action publique

La construction de « points de rencontre » qui deviennent des connexions entre les deux configurations a trait au travail de construction de réseaux de politiques que le gouvernement local peut entreprendre, c'est-à-dire qu'un instrument important pour la connexion est le réseau de politiques. La littérature sur les politiques publiques, parce qu'elle provient de régimes politiques pluralistes et ouverts et dans lesquels il

existe une plus grande propension sociale à la participation aux affaires publiques, a peu exploré le concept de construction à partir du gouvernement de coalitions et de réseaux de politiques. Il ne fait aucun doute que dans des régimes hermétiques qui ont une propension étatique et une moindre propension à la participation sociale, comme c'est le cas dans plusieurs pays d'Amérique latine, la conception de politiques publiques s'est caractérisée par un modèle « depuis l'intérieur » (*inside policy model*) dans lequel l'identification de problèmes, la conception de solutions et la mise en place d'actions sont imposées du haut vers le bas, du gouvernement à la société. Dans un scénario de transformation politique, ce modèle ne peut pas tenir, sauf au risque de générer des ruptures et des scénarios d'ingouvernabilité. Mais le problème n'est pas si simple à résoudre ; il ne suffit pas d'une volonté d'ouverture du gouvernement en place, il ne suffit pas d'inviter des groupes sociaux à participer à la conception et construction de politiques publiques. Le vrai problème est que le gouvernement reçoit des pressions pour une plus grande ouverture et pour une reddition des comptes, mais qu'il ne s'affronte pas à une action sociale organisée ni à un ensemble de coalitions structurées. Très souvent, il fait plutôt face à un conglomérat de mobilisations sans projets, lesquelles sont plus le reflet d'une non-conformité avec la tradition autoritaire du gouvernement, que le reflet d'intérêts collectifs ayant une finalité précise. Autrement dit, la paradoxe consiste en un gouvernement qui ne peut plus agir isolément, mais qui ne peut pas non plus s'associer à un conglomérat social diffus plus guidé par les non-conformités que par les finalités. Le citoyen réclame, exige, mais il n'est pas habitué à participer comme agent responsable à l'action publique locale. De fait, il n'est pas rare de rencontrer un conglomérat social actif mais où les citoyens (dans le sens de citoyenneté) sont absents.

Il s'agit là d'un processus singulier, dans lequel la logique s'inverse par rapport à ce que la littérature sur les politiques publiques affirme. Ce n'est pas que le gouvernement permette l'entrée de coalitions pour ainsi construire les réseaux de politiques publiques. Il s'agit souvent d'un gouvernement qui construit des réseaux de politiques afin que des parties d'entre elles se transforment en coalitions. Un gouvernement qui, pour pouvoir fonctionner dans la légitimité et avoir les interlocuteurs requis par une action publique intense, doit commencer par promouvoir le surgissement de coalitions pour ensuite construire des règles du jeu puis générer

une dynamique soutenue de l'action publique. Si ce scénario n'est pas le seul à exister dans un contexte comme le contexte mexicain, il y est assurément le plus fréquent. Les cas étudiés montrent plusieurs aspects de ces processus : à Toluca, la configuration gouvernementale n'a tenté que timidement d'intégrer la configuration non gouvernementale dans des réseaux de politiques, ce à quoi elle n'est pas parvenue ; mais là, la configuration non gouvernementale n'avait pas non plus de dynamisme propre. À San Luis Potosí, la mobilisation désarticulée de la configuration non gouvernementale n'a jamais pu être intégrée ni connectée au travers de réseaux de politiques par la configuration gouvernementale. À Aguascalientes, on observe quelques indices de la façon dont la mobilisation non gouvernementale de non-conformité a peu à peu été intégrée par la configuration gouvernementale au travers de réseaux de politiques, et il s'est agi du cas le plus réussi de construction de coalitions à partir du gouvernement. Quant à elle, León est l'exception de ce qui précède ; il s'agit plutôt d'un cas dans lequel la configuration non gouvernementale a une capacité organique plus nette, qui présente des coalitions préalablement constituées (*growth coalitions, advocacy coalitions*) et qui introduit des changements dans la configuration gouvernementale afin que celle-ci reconnaisse et utilise des réseaux de politiques publiques.

Mais outre le fait de comprendre la façon dont les connexions se sont formées, celles-ci une fois établies, la question est comment se maintiennent-elles ? Cette question nous aide à comprendre l'importance cruciale des réseaux de politiques dans l'action publique au composant endogène. Si un réseau de politique implique l'interaction avec un nombre d'acteurs limité, ces réseaux sont les noyaux autour desquels s'établit une régulation sociale et politique plus large et qui peut en outre générer un effet multiplicateur dans d'autres domaines de politique. C'est-à-dire que la construction de certains réseaux de politiques tend à générer des règles du jeu dans lesquelles ce mécanisme de conception de politiques se développe à travers un processus d'apprentissage social (*social policy learning*). On en a longuement discuté dans le Chapitre 1 : les réseaux de politique peuvent être plus ou moins stables ; une communauté de politique publique (*policy community*) a une plus grande cohésion entre ses membres, ses objectifs sont des objectifs à moyen et à long terme et l'entrée de nouveaux membres y est limitée ; quant à lui, un réseau thématique (*issue network*)

possède une vision à court terme, il est de nature plus éphémère et plus instable étant donné qu'il est lié à une action ou à un projet spécifique, et il présente en outre une entrée et une sortie bien plus souple de ses membres. N'importe lequel de ces deux types de réseaux permet d'établir des connexions et des régulations croisées entre la configuration gouvernementale et la non gouvernementale, mais il est clair que parvenir à établir plusieurs communautés de politiques rendra plus probable, au-delà de l'établissement de la connexion, l'impulsion progressive d'une co-évolution des configurations dans le temps. Il est malheureusement peu fréquent d'observer l'existence de ce type de réseaux dans le cas de l'action publique urbaine. Plusieurs auteurs<sup>443</sup> reconnaissent qu'en général, ce que l'on trouve dans les villes, ce sont des réseaux thématiques qui visent plutôt des projets spécifiques et faiblement couplés. Dans ce cas, la connexion établie est plus vulnérable, étant donné que s'il n'y a pas de capacité de rénovation permanente des réseaux thématiques, on peut perdre le point de rencontre, avec toutes les difficultés que le rétablir peut impliquer. Le processus de rénovation fréquente de réseaux thématiques se renforce lorsque se produit un processus d'apprentissage de politiques, que se soit un apprentissage instrumental, et dans ce cas les administrateurs locaux insisteront pour répéter l'exercice, que ce soit un apprentissage social de politiques, et dans ce cas les divers agents sociaux insisteront pour maintenir ces mécanismes d'interaction, ou encore que ce soit un apprentissage politique de conception de politiques, et dans ce cas enfin, les acteurs gouvernementaux aussi bien que non gouvernementaux valoriseront l'expérience positivement et seront encouragés à la répéter dans chaque projet urbain ou dans chaque programme gouvernemental.

Le problème de la viabilité des connexions à travers les réseaux de politiques publiques devient critique dans un contexte comme celui du Mexique. Comme nous l'avons déjà discuté dans divers chapitres de cette thèse, les périodes de trois années de gouvernement sans possibilité de réélection immédiate créent une série d'obstacles à la continuité dans l'action publique ; il s'agit en l'occurrence d'un

---

<sup>443</sup> Sur cet aspect, nous avons déjà fait référence par exemple à Gaudin J.P., *Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?*, *Revue Française de Science Politique*, 1995, 45; ainsi que à LeGalés P., *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, *Revue Française de Science Politique*, 1995a, et LeGalés P. *Les réseaux de l'action publique*

obstacle à la permanence de réseaux de politiques. Comme nous l'avons vu dans les cas étudiés, ce découpage par tranches de trois ans de l'action publique se reflète, dans une plus ou moins grande mesure, dans chacun de ces cas et ceci a affecté la construction de réseaux. À Toluca, une telle construction de réseaux s'est fait jour peu à peu et ce, presque invariablement à travers les structures corporatives associées au PRI ; des comités de citoyens ou d'entrepreneurs ont été créés principalement dans le but d'apporter un soutien au gouvernement de la ville en ce qui concerne certaines initiatives ; le caractère délibératif en est absent et, dans chacun des cas, ces comités ont surgis des structures corporatives du parti ; à vrai dire, il n'y a pas eu au cours de la décennie une intention de construire des réseaux comme stratégie de connexion avec la configuration non gouvernementale ; plutôt, on a fait la promotion de tels réseaux lorsqu'il a été nécessaire de légitimer certains projets. À San Luis Potosí, on a tenté de construire des réseaux de politiques chaque trois ans mais au cours d'aucune de ces périodes les résultats n'ont été concluants, une capacité de convocation de la part du gouvernement au pouvoir a fait défaut et, d'autre part, on n'a pas réussi à gagner la confiance des acteurs non gouvernementaux, lesquels n'étaient d'ailleurs pas disposés à s'associer en coalitions en raison du climat de conflit à l'intérieur de groupes d'entrepreneurs et de groupes de citoyens. À Aguascalientes, on commence à promouvoir les réseaux de politiques à partir des mobilisations de protestation ; quelques-unes s'intègrent progressivement à la politique de développement urbain et d'autres, composées d'habitants de quartiers, aux plans d'infrastructure de services publics. Il s'agit de réseaux thématiques ; même si, à la fin de la décennie, ils étaient encore très fragiles, il est probable que l'apprentissage qu'ils sont parvenus à engendrer au cours des dernières années leur permette un renouvellement sur les prochaines périodes. À León, au cours des dix années étudiées, on observe une propension à la construction de réseaux divers d'acteurs sur différents domaines de politique publique ; en fait, le gouvernement est arrivé au pouvoir avec ce « mandat » de la part des groupes organisés de la société depuis le début de la décade ; ce processus a donné naissance à des apprentissages de politiques importants étant donné qu'on observe un taux de répétition important dans les réseaux thématiques ; même, à travers l'institut de planification urbaine, on peut parler du surgissement d'une

communauté de politique urbaine qui s'est maintenue sur diverses périodes de gouvernement.

Il est indéniable qu'un tissu dense de réseaux de politiques publiques permet d'enrichir l'action publique locale et de doter celle-ci d'une composante endogène plus grande en tant qu'elle multiplie les points de contact et permet la convergence de configurations. C'est pourquoi la configuration gouvernementale peut construire des convergences à travers la promotion et la construction de réseaux de politiques ; en tissant des réseaux, on construit progressivement des institutions pour l'action publique locale, c'est-à-dire que l'on établit peu à peu des mécanismes de régulation. Ce défi pour les gouvernements locaux dont parlent Duran et Thoenig<sup>444</sup> sur l'institutionnalisation de l'action collective peut, en bonne partie, être relevé par le biais de la construction de réseaux, étant donné que s'il y a un apprentissage social et politique positif pour les divers acteurs participants, on retrouvera sûrement les incitations pour maintenir le schéma d'interaction comme un instrument permanent de régulation des divers acteurs. Dans ce scénario, le concept de « pilotage de l'action publique » acquiert un sens non plus comme contrôle ou imposition gouvernementale, mais comme capacité d'orientation d'un ensemble d'actions gouvernementales et non gouvernementales vers une fin partagée, par exemple vers le développement local. Il s'agit de la notion de « nodalité » avec laquelle Hood<sup>445</sup> suggère une capacité gouvernementale à associer autour de soi divers acteurs dans un processus d'ajustement mutuel. C'est ainsi que la gestion stratégique peut être un instrument pour développer une telle qualité dans un gouvernement local, un instrument pour construire la nodalité.

De ce dont il vient d'être question, il est clair que la configuration gouvernementale est dans une large mesure responsable de la construction d'un moteur endogène et du pilotage de l'action publique. Toutefois, ceci ne peut avoir lieu que par le biais d'apprentissages et d'ajustements au sein des configurations de l'action publique sur une période donnée. Elle ne saurait avoir lieu ni par décret, ni par

---

P. LeGalés, M. Tatcher, Paris: L'Harmattan, 1995c. dans le Chapitre 1.

<sup>444</sup> Duran P. et Thoenig J.-C., *op. cit.*

<sup>445</sup> Hood C., *The tools of government*, London: The Macmillan Press, 1983.

négociation, mais plutôt par un processus de mûrissement institutionnel, par des mécanismes de régulation qui prennent assise progressivement et qui engendrent des référents pour les divers acteurs ; en tout état de cause, la configuration gouvernementale peut être un accélérateur efficace ainsi qu'un articulateur de ce processus. En d'autres termes, le défi n'est pas une affaire de génie et de design institutionnel, mais plutôt de jardinage institutionnel, et, dans ce processus, le défi du gouvernement est de devenir un bon jardinier.

## Conclusion générale

Comme dans tout travail de recherche touchant à sa fin, il nous incombe de nous demander quels ont été les apports ultimes de celui-ci et quels apprentissages nous laisse cette thèse. Pour ce faire, nous nous référerons de manière ponctuelle à deux ensembles d'observations qui nous semblent constituer la modeste contribution de ce travail à notre discipline : d'une part, celles qui ont trait à la théorie et à la méthode de l'étude de l'action publique locale et celles qui portent plus particulièrement sur le domaine des villes mexicaines comme terrain d'application de notre étude.

Qu'avons-nous appris de l'étude de l'action publique locale ?

- *Il est évident que l'action publique locale est constituée conjointement d'une composante gouvernementale que d'une composante non gouvernementale d'acteurs ; partant, il n'est pas possible de comprendre l'action publique dans un espace donné sans analyser les deux composantes. En ce sens, l'action publique est le résultat des mises en place, des systèmes de régulation ainsi que des arrangements institutionnels qui se sont construits et qui continuent à être construits dans le temps à l'intérieur de chaque configuration d'acteurs ainsi qu'entre les deux configurations. Aussi n'est-il pas possible de comprendre la dynamique et les caractéristiques de l'action publique locale sans analyser quelle a été et quelle est l'évolution des configurations ainsi que l'histoire des points de rencontre et des « rendez-vous manqués » qui les ont caractérisées.*
- *Les études « photographiques » de l'action publique locale, en ignorant l'évolution des configurations d'acteurs dans le temps, ne sauraient guère comprendre une telle action publique dans sa complexité et dans sa potentialité ; en fait, il est courant que ces études accusent des erreurs d'interprétation en émettant un jugement définitif après l'observation de ce qui n'est qu'une simple mise en place temporaire. La méthode longitudinale appliquée à cette recherche nous a permis de comprendre l'action publique locale comme un processus en construction permanente et non pas comme une*

qualité inhérente à un espace social déterminé. À notre avis, l'étude de l'action publique locale ne doit jamais aller sans une méthode longitudinale de recherche.

- Nous avons insisté tout au long de ce travail sur le fait que nous ne cherchions pas à trouver un système de variables causales rigides, ni à déboucher sur des démonstrations allant dans ce sens. Le parcours que nous avons choisi nous a conduit vers un itinéraire différent, où nous avons trouvé des ensembles de variables qui évoluent non pas d'une manière symétrique, mais avec une certaine logique propre à un bloc cohérent. Ceci nous a permis de comprendre l'évolution de l'action publique comme un résultat de l'évolution d'ensembles de variables associées. D'autre part, le plus important, à notre avis, a consisté en ceci que *cette recherche a mis en évidence des itinéraires d'évolution de l'action publique que nous n'aurions pas su observer ni comprendre si nous avions procédé à une analyse de variables isolées*. À la fin de cette recherche, nous avons une idée claire des « points critiques » de l'évolution de l'action publique et des modalités qui peuvent apparaître dans la construction d'une telle action publique.
- Il apparaît comme résultat de cette étude que *la construction d'une action publique locale à forte intensité et à composante endogène permettant d'aller de l'avant dans un projet de développement local propre et non pas imposé de manière exogène, est un processus complexe*. La volonté des gouverneurs et des groupes sociaux de s'associer dans un effort commun est certes requise, mais pas suffisante à elle seule ; un processus de mûrissement d'une telle association est nécessaire tout comme la création de référents institutionnels, la clarté du projet de développement local, la capacité des deux configurations à soutenir l'intensité de l'action face à des désajustements ou ruptures internes que l'autre configuration pourrait subir. Il s'agit d'un moteur à double impulsion qui doit régler le fonctionnement et la puissance de chacune d'entre elles de manière sinon totalement harmonieuse, au moins synchronisée.

- *On observe également dans notre recherche que la configuration gouvernementale possède un répertoire plus vaste d'instruments de construction de convergences rendant possible une action publique d'intensité élevée. L'innovation gouvernementale peut être un facteur de mobilisation d'acteurs sociaux, le bon déroulement des activités gouvernementales peut créer les conditions propres à instaurer un climat de confiance ; une capacité de gestion stratégique du gouvernement peut intégrer de manière cohérente les actions vers la convergence et alimenter du reste l'établissement de règles du jeu ainsi que promouvoir l'institutionnalisation de celles-ci par le biais de réseaux de politiques publiques. Toutefois, tous ces instruments ne peuvent que faciliter la connexion avec des acteurs non gouvernementaux et encourager la coévolution des deux configurations, mais ne sauraient en aucun cas constituer des mécanismes d'ajustement automatique imposant un nouveau rythme à l'action publique.*

Qu'avons-nous appris de l'étude de l'action publique urbaine au Mexique ?

- *Il semblerait évident que la décentralisation allant du haut vers le bas n'a plus, au Mexique, de possibilités d'être approfondie ou élargie. Imposer un nouveau rythme à l'action publique locale de manière exogène s'avère non seulement de moins en moins efficace comme politique, mais donne lieu également à des rejets ou à des interférences multiples aux niveaux locaux. Le gouvernement fédéral central et ceux des états fédérés devraient devenir de simples promoteurs de l'action publique locale par le biais du renforcement institutionnel et faire en sorte que les espaces locaux trouvent leur propre dynamique, accélèrent l'intensité de leur action publique et puissent ainsi mettre en marche leur propre moteur de développement urbain. Les interférences trouvant leur origine dans le gouvernement central ou de l'état fédéré peuvent aller jusqu'à freiner l'évolution et paralyser les acteurs locaux. *Il y a très peu de possibilités d'implanter le développement de l'extérieur, le composant essentiel du développement ne peut être construit que de l'intérieur.**

- Il existe des évidences suffisantes nous permettant de reconnaître qu'*au Mexique, l'action publique locale change de manière intense*. Même si la majeure partie des obstacles juridiques, institutionnels, de type fiscal, administratif et politique continuent de toute évidence à compliquer le changement dans l'action publique municipale, il n'en demeure pas moins que beaucoup de gouvernements de villes adoptent peu à peu un esprit entreprenant et mènent à bien des innovations avec plus ou moins de succès. D'autre part, il est de plus en plus fréquent d'observer que les acteurs sociaux développent de manière croissante des stratégies de participation dans les affaires publiques.
- Ceci dit, une coévolution de haute intensité dans l'action publique locale ne va pas de soi, il s'agit plutôt d'une exception dans le scénario mexicain. Les expériences innovatrices de gouvernements locaux qui n'ont pas pu s'institutionnaliser ni atteindre une transformation d'une portée plus vaste constituent la réalité de tous les jours ; les cas étudiés montrent clairement cela. De même, les mobilisations sociales ou la formation de coalitions qui tentent sans succès d'avoir une incidence dans l'action publique urbaine constituent elles aussi une réalité de tous les jours. Autrement dit, *l'action publique municipale au Mexique est en plein dynamisme et montre des signes de changement, mais ce n'est que très rarement que parvient à s'institutionnaliser*. Il s'agit là d'un scénario de changements éphémères, mais très rarement de construction d'une nouvelle action publique locale à composante endogène.
- *Il est évident que l'un des facteurs de première importance pour la bonne marche des activités gouvernementales dans les municipalités mexicaines est la continuité de la gestion publique*. Les cas étudiés dans lesquels nous avons pu apprécier une certaine stabilité à travers les périodes de gouvernement en ce qui concernait les projets prioritaires, les systèmes de gestion ainsi qu'une rotation moindre des fonctionnaires, sont ceux qui ont affiché les meilleurs indicateurs de performance. Une stratégie de modernisation administrative inspirée du *New Public Management* ou de modèles administratifs plus traditionnels ne semble pas être aussi déterminante que le simple fait de donner une continuité à l'un ou l'autre de ces deux modèles. Cette continuité facilite

également les connexions et les rapports de confiance avec la configuration non gouvernementale.

- *Cette continuité, nécessaire pour fortifier l'action gouvernementale, ne signifie pas l'absence de changement.* Il s'agit de créer une dynamique continue pour le changement et pour l'innovation, un projet qui va se maintenir dans le temps. La capacité à l'innovation, à l'intérieur d'un projet qui dure, semble être un élément crucial qui facilite la cohésion interne de la configuration gouvernementale et qui a des effets importants pour mobiliser la configuration non gouvernementale. Toutefois, l'innovation ne fait qu'ouvrir des espaces pour des remaniements et permet à l'occasion d'accélérer le rythme de l'évolution et de favoriser les connexions et les points de convergence entre les configurations, mais il est clair que si un tel processus n'avance pas vers une institutionnalisation et une transformation de plus grande envergure, il peut n'apparaître que comme simple accident dans l'évolution de l'action publique locale. Au contraire, l'innovation à travers la rupture tous les trois ans s'est avérée pernicieuse à tous les égards : le bon déroulement des activités gouvernementales ne s'est pas amélioré, aucune cohésion interne n'a été atteinte, aucun rapport avec la configuration non gouvernementale n'a été établi, on n'a pas progressé non plus vers une action publique de plus forte intensité.
- *Cette étude confirme qu'une transformation orientée vers la démocratisation du système politique comme celle que vit le pays dans son ensemble pourrait difficilement être maintenue sans une capacité de création d'institutions alternatives.* Dans cette recherche, nous avons été à même d'observer des expériences d'alternance politique qui, loin de fortifier l'action publique locale, l'ont désarticulée et ont donné lieu à des scénarios d'ingouvernabilité. Une telle situation est due au fait que, si les alternances ne s'accompagnent pas d'une capacité de construction de nouvelles institutions, d'arrangements et de cadres de régulation entre les acteurs, le chaos prend rapidement le dessus et la possibilité de fortifier l'action publique se voit fracturée, et ce au point où peuvent surgir des coalitions promouvant la réinstallation du système antérieur. Certaines alternances parmi celles que nous avons observées ont été bien plus efficaces

pour la désinstitutionnalisation des vieilles pratiques que pour la construction de nouveaux schémas d'action. Le problème de ces « expériences échouées » est que celles-ci donnent lieu à un apprentissage social et politique négatif, et ce non seulement par rapport au parti au pouvoir mais aussi par rapport à toute possibilité de changement viable ; l'opportunisme et la vision à court terme prend place dans les attentes d'action des divers acteurs. Plus cette incertitude collective se prolongera, et plus il sera difficile de promouvoir une nouvelle stratégie pour le changement. En d'autres termes, les « excursions ratées » vers la démocratie laissent une empreinte profonde et rendent plus difficiles des essais ultérieurs, soit parce que les acteurs cherchent à revenir à la situation antérieure, soit parce que ceux-ci prennent place dans la culture de non-coopération. Tout ceci détériore l'action publique. De telles observations peuvent se révéler précieuses pour la compréhension des défis que vit un pays comme le Mexique à l'échelle nationale.

Il est indéniable que certaines réformes s'avèrent plus que jamais urgentes au niveau des gouvernements municipaux du Mexique pour éliminer certains obstacles à la construction d'une action publique locale de forte intensité. Les périodes de gouvernement municipal de très courte durée (trois ans sans réélection immédiate), ne facilitent pas la permanence des réseaux de politiques et l'institutionnalisation des mécanismes d'interaction entre acteurs gouvernementaux et société civile. D'autre part les actuels déséquilibres fiscaux du système mexicain inhibent la capacité d'initiative et innovation des gouvernements locaux. En outre, l'absence d'une fonction publique territoriale facilite la rotation excessive des administrateurs locaux et ne permet pour autant l'accumulation d'apprentissages dans la gestion. Finalement, les systèmes d'intégration du Conseil municipal par des listes des partis politiques gênent aussi bien le pluralisme des conseils, que la représentation citoyenne. Ceci dit, les réformes ne garantissent pas à elles seules une nouvelle action publique locale, elles accroissent simplement les possibilités qu'une telle action surgisse.

Toutefois, on observe aussi des obstacles pour la construction d'une action publique locale qui viennent de l'action des acteurs sociaux locaux. Parfois la tradition du

centralisme n'a pas permis à des groupes d'acteurs locaux de percevoir un type d'action publique locale différent, il est courant d'observer des acteurs locaux établissant d'accords politiques ou économiques avec les instances de l'état fédéré ou du niveau fédéral affaiblissant de cette manière une régulation horizontale locale. En plus, fréquemment les entrepreneurs ou autres groupes sociaux contribuent à affaiblir l'action publique locale en continuant à maintenir comme seul mécanisme d'interlocution les structures corporatives nationales, on observe que le cas étudié ayant engendré la plus grande capacité endogène de développement, a été celui qui comptait le plus grand nombre d'associations civiles locales. Il est clair que les traditions du centralisme mexicain se sont intégrées au plus profond de l'action collective. Aussi bien du point de vue symbolique que sous l'angle de la pratique sociale, les acteurs, en cherchant à mettre fin à ce centralisme étouffant, peuvent, paradoxalement, le fortifier et le perpétuer. Sauf dans les cas où il y a eu une « découverte » des potentialités de l'intensification de l'action publique locale.

En dernier lieu, il nous faut rappeler qu'un autre des objectifs de cette étude consistait à ouvrir la voie à de nouveaux itinéraires de recherche et proposer de nouvelles interrogations. En ce sens, nous pouvons nous référer aux points suivants :

- Cette étude, en prétendant isoler l'évolution et le processus de construction de l'action publique locale, a laissé un peu dans l'ombre la dynamique intergouvernementale et régionale. Il est nécessaire d'aller plus de l'avant dans ceci, étant donné que, même si le défi pour un pays comme le Mexique consiste de nos jours à consolider une action publique locale d'intensité élevée, il n'en reste pas moins que « l'intergouvernabilité » s'impose de plus en plus. Existe-t-il une action publique à composantes spatiales multiples ? De quelle manière l'évolution de chaque configuration répond à la logique simultanée de divers espaces de l'action publique ? Il est indéniable que certains éléments de cette thèse sauront être utiles pour élargir l'analyse ; toutefois, nous nous sommes proposé d'intégrer à de futures études plus de niveaux spatiaux que le seul espace de la ville.

- Nous avons mentionné dans notre étude diverses qualités gouvernementales qui peuvent contribuer à l'intensification de l'action publique locale et mettre celle-ci en rapport avec la configuration non gouvernementale afin de progresser à un autre rythme. Il est nécessaire de mieux comprendre comment on peut élaborer de telles qualités à un niveau interne dans l'administration municipale, étant donné qu'elles n'ont rien à voir ni avec le cas d'entreprises privées ni avec celui de gouvernements nationaux ou régionaux. Les particularités qui font la spécificité de ce processus dans un gouvernement urbain doivent être étudiées de manière systématique à partir d'un échantillon de cas plus large.
- Nous avons également fait référence dans notre étude à l'évolution de l'agenda de politiques locales et aux mécanismes concrets de conception de politiques dans les villes. Nous n'avons cependant pas été à même d'approfondir suffisamment l'étude du fonctionnement interne des Conseils municipaux et celle du fonctionnement interne des réseaux de politiques publiques, celle qui répondrait à la question qui est de savoir quelle est la dynamique dominante de délibération de politiques ? Quels éléments techniques, politiques, interpersonnels ou organisationnels ont le plus de poids dans la conception de politiques à l'échelle locale ? Nous avons fait quelques observations mais il faut étudier cette dynamique interne plus en détail.

Il ne fait aucun doute qu'avec le temps nous pourrions découvrir peu à peu ces nouveaux itinéraires de recherche, voire revisiter les itinéraires déjà empruntés, mais pour l'instant, le plus important est que nous avons, dans le meilleur des cas, plus de réponses qu'hier, ou, à tout le moins, de nouvelles et de plus riches sources de réflexion et de recherche

## Bibliographie

- Actes de la conférence internationale tenue à Turin les 18-20 juin 1992, *Marketing urbano in Europe - urban marketing in Europe*, Turin: Éditions Torino Incontra, 1992.
- AGUILAR I., *Descentralización industrial y desarrollo regional en México. Una evolución del programa de parques y industriales 1970-1986*, Mexico: El Colegio de México, 1993.
- ALMOND G., VERBA S. (eds), *The civic culture*, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ALTER N., Innovation et organisation: deux légitimités en concurrence, *Revue Française de Sociologie*, 1993, XXXIV, 2
- ALTER N., *L'innovation ordinaire*, Paris: PUF, 2000
- AMMONS D.N., *Municipal benchmarks. Assessing local performance and establishing community standards*, London: Sage, 1996.
- ARGYRIS C., SCHÖN D., *Organizational learning*, Londres: Addison-Wesley, 1978.
- ASHFORD D., THOENIG J.-C., *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger*, Paris: LITEC, 1981.
- ATKINSON M., COLEMAN W., Corporatism and industrial policy, In: *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism* / ed. par A. CAWSON, London: Sage, 1985.
- ATKINSON M., COLEMAN W., Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies, *British Journal of Political Science*, 1989, 19, 1.
- BAHL R.W., LINN F., *Urban public finance in developing countries*, New York: Oxford University Press, 1992.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), *Progreso económico y social en América Latina*, Descentralización Fiscal Informe 1994, Washington, D.C.: BID, 1994
- BATLEY R., STOKER G., *Local government in Europe*, Londres: Macmillan, 1989
- BAUMGARTNER, E.R., JONES B.D, Agenda dynamics and policy subsystems, *Journal of Politics*, 1991, 53.
- BAUMGARTNER, E.R., JONES B.D., *Agendas and instability in american politics* , Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BECKER H., The life history as a scientific mosaic, *Sociology Works*, 1970.
- BEN-HELIA N., Introduction, In: *Strategic changes and organizational reorientations in local government. A cross-national perspective* / ed. par N. BEN-HELIA, Great Britain: Macmillan, 1996.

- BENKO G., LIPIEZ A., Sous la direction de, *Les régions qui gagnent, districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992.
- BENNETT C., HOWLETT M., The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change, *Policy Sciences*, 1992, 25
- BEVORT A., Performances institutionnelles et traditions civiques en Italie, en relisant Robert Putman, *Revue Française de Science Politique*, 1997, 47, 2.
- BIRD R., *Tax policy and economic development*, John Hopkins University Press, 1992.
- BOBROW D.B., DRYZEK J.S., *Policy analysis by design*, Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press, 1987.
- BODEMER K., CORAGGIO J.L., ZICCARDI A., *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*, Documento Base de la Red núm. 5, URBA-AL: Montevideo, 1999.
- BODEMER K., The changing role of the state in Latin American development debate, *Governance*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1999.
- BOURDIEU P. *La distinction*, Paris: Éditions de Minuit, 1979.
- BOURDIEU P., *Questions de sociologie*, Paris: Editions de Minut, 1984.
- BORJA J., et al., (eds), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Clacso, Sur, CEUMT-Barcelona, Santiago de Chile, 1989.
- BORJA, G., Un enfoque para la industrialización de Aguascalientes, ponencia presentada al Foro de Consulta Popular sobre Industria, 7 de Septiembre, Aguascalientes, Ags..
- BORJA J., CASTELLS M., *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: United Nations for Humans Settlements (Habitat), 1997.
- BORRAZ O., Politique, société et administration: les adjoints au maire à Besançon, *Sociologie du Travail*, 1995, 2.
- BOTELLO N., *Socialidad y vida cotidiana en la ciudad de Toluca*, Toluca: Ediciones del H. Ayuntamiento de Toluca, 1991.
- BOUINOT J., Analyse financière - Fondements et méthodes générales, *Juris-Classeur Collectivités territoriales*, Paris: Éditions Techniques, 1994, fascicule 2020.
- BOUINOT J., BERMILS B., *La gestion stratégique des villes. Entre compétition & coopération*, Paris, Armand Colin Éditeur, 1995.
- CABRERO E., Los nuevos gobiernos locales en México, Hacia una estrategia para la descentralización, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México: INAP, 1992, 51.
- CABRERO E., *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, México: INAP, 1995.
- CABRERO E., *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México: CIDE - M.A.Porrúa, 1995.

- CABRERO E. (ed) *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996.
- CABRERO E., FLAMAND L., SANTIZO C., et al., Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias federales y capacidades estatales, *Gestión y Política Pública*, 1997, VI, 2.
- CABRERO E., El modelo de la nueva gestión pública frente a los municipios latinoamericanos, *International Management*, 1997, 2.
- CABRERO E., (ed) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: CIDE- M.A. Porrúa, 1998.
- CABRERO E., NAVA G., (eds), *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*, México: CIDE - M.A. Porrúa, 1999.
- CABRERO E., Usos y costumbres en la hecra de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes, *Gestión y Política Pública*, CIDE, 2000, IX, 2.
- CABRERO E., *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, Cuadernos de debate de la Agenda de la reforma municipal en México, México: CIDE, 2000.
- CABRERO E., Mexique: les dilemes de la décentralisation, *Problèmes d'Amérique latine*, 2000, 37.
- CABRERO E., Les politiques de décentralisation: un point de vue latino-américain, *Cahiers Trimestriels Alternatives Sud*, Vol. IV, 1997, 3.
- CABRERO E., Mexican local governance in transition. Fleeting change or permanent transformation? *American Review of Public Administration*, 2000, 30, 4.
- CAMP R., *Los líderes políticos de México, su educación y reclutamiento*, México: FCE, 1992.
- CAMP R., The PAN's social bases: Implications for leadership, *In: Opposition government in México* / ed. par V. RODRIGUEZ, P. WARD, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1995.
- CAMPBELL T., *Innovation and risk taking. The engine of reform in local government in Latinamerica and the Caribbean*, Washington, D.C.: World Bank , Discussion Paper num, 357, 1996.
- CARDOSO H., FALLETO E., *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, México, Ssiglo XXI, 1978.
- CARDOZO M., Análisis de la descentralización en el sector salud, *In: Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y Desencantos* / ed. par E. CABRERO, México: M.A.Porrúa - CIDE, 1998.
- CASTELLS M, *The city and the grassroots*, Berkeley: University of California Press, 1983.

- CASTELLS A. Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal, *Gestión y Política Pública*, 1999, 2.
- CASTILLO O., Población y territorio: el caso de la zona metropolitana de Toluca, *Revista del IAPEM*, 1992, 16.
- CAUFIELD J., Development interest and growth in the local economy, In: *Power and politics in the city* / ed. par J. CAULFIELD, J. WANNA, Melbourne: Macmillan, 1995
- CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *Sistema nacional de Información Municipal*, México: SEGOB, 1995.
- CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *Los municipios de México. Información para el desarrollo*, México: SEGOB, 1995.
- CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *Los municipios de México. Información para el desarrollo*, México: SEGOB, 1998.
- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. *Información Básica del Estado de San Luis Potosí*, 1994.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA AMERICA LATINA (CEPAL), *Ciudades medias y gestión urbana en América Latina*, Documento de distribución interna, ONU, 1993.
- CHEVAILLER J.-P., Le relais projet de service public pour l'entreprise Mairie, In: *Projet de ville et projets d'entreprise* / ed. par J. BOUINOT, B. BERMILS, Paris, L.G.D.J., 1994.
- CHILD J., Organization structure, environment and performance: the role of strategic choice, *Sociology*, 1972, 6.
- CHILD J., SMITH C., The context and process of organizational transformation: Cadbury Ltd in its sector, *Journal of Management Studies*, 1987, 12.
- CLARK T.N., Local democracy and innovation in Eastern Europe, *Government and Policy*, 1993, 11.
- CLARK T.N., *Urban Innovation: creative strategies in turbulent times*, London: Sage, 1994
- CLARK T.N.: The *international mayor: Cross-national result from sample surveys of mayors conducted as part of the fiscal austerity and urban innovation project*, version 2, 1994.
- CLARK T.N., Les stratégies de l'innovation dans les collectivités territoriales: leçons internationales, *Politiques et Management Public*, 1995, 13, 3.
- CLARK T.N., FERGUSON L.C., *City money: political processes, fiscal strain, and retrenchment*, New York: Columbia University Press, 1983.
- CLARK T.N., HOFFMAN -MARTINOT V., NEVERS J-Y., BECQUERT-LECLERCQ J., *L'innovation municipale a l'épreuve de l'austérité budgétaire*, Bordeaux, France: Report to the Plan Urbain from CERVEL, IEP de Bordeaux, 1988.

- CLAVEL P., *The progressive city*, New Brunswick, NJ: Rutgers University press, 1986.
- CLAVEL P., PITT J., YIN J., The community option in urban policy, *Urban Affairs Review*, 1997.
- COBB R., ELDER C.D., *Participation in american politics, the dynamics of agenda building*, Boston: Allyn and Bacon, 1972
- COBB, ROSS & ROSS, Agenda building as a comparative political process, *American Political Science Review*, 1976, 70, 1.
- CODEREG, *Resumen del cierre de ejercicio de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal*, 1995, Guanajuato, México 1996.
- CODEREG, *Resumen del cierre de ejercicio de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal*, 1996, Guanajuato, México 1997.
- COHEN S., FIELDS G., Social capital and capital gains or virtual bowling in Silicon Valley, papier présenté dans le Colloque: *Redes Locales y Desarrollo Regional*, México SEDESOL, OCDE, SER, janvier, 1999.
- COMMAILLE J., JOBERT B., (eds), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris: L.G.D.J., 1998, 24. (Maison des Sciences de l'Homme)
- CONDE C., El caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México. *In: Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, / ed. par E. CABRERO, México: Miguel Angel Porrúa y CIDE, 1996
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Sistema automatizado de información sobre la marginación en México*, México, 1990.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*, México, 1993
- COOKE P., Municipal enterprise, growth coalitions and social justice, *Local Economy*, 1988, 3, 3.
- CORNELIUS W., *Mexican politics in transition: the break down of a one-party-dominant regime*, San Diego, U.S.A.: Center of U.S.-Mexican Studies, University of California Press, 1996.
- COTHRAN , Entrepreneurial budgeting: An emerging reform, *Public Administration Review*, 1993, 53.
- COUFFIGNAL G., *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, México, FCE, 1993.
- COUFFIGNAL G., *Amerique Latine: Tournant de siècle*, Les Dossiers de l'Etat du Monde, Paris: La Découverte, 1997.
- COURCHENE T., MARTINEZ J., MCLURE CH., WEBBS.B., Principles of decentralization *In: Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico* / ed. par M. GIUGALE, S.B. WEBB, Washington, D.C.: World Bank, 2000.

- COVARRUBIAS F., Prospectiva del Sistema Urbano Nacional, *El mercado de valores*, México: Nacional Financiera, marzo 2000.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.
- CROZIER M., THOENIG J.C., La régulation des systèmes organisés complexes, *Revue Française de Sociologie*, 1975, 1.
- DAFT R.L., Bureaucratic versus nonbureaucratic structure and process of innovation an change, *In: Research in the sociology of organizations* / ed. par S.B. BACHARACH, Greenwich, Con.,: JAI Press, 1982.
- DAMANPOUR F., et al., The relationship between types of innovation and organizational performance, *Journal of Management Studies*, 1989, 26, 6
- DAMANPOUR F., Organizational size and innovation, *Organization Studies*, 1992, 13, 3.
- DE LEON P., The urban antiregime: progressive politics in San Francisco, *Urban Affairs Quarterly*, 1992, 27, 4.
- DENTE B., Metropolitan governance reconsidered or how to avoid errors of the third type, *Governance*, 1990, 3.
- DENTE B., et al., *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana Firenze, Torino, Milano, Bologne*, Il Mulino 1990.
- DEUTSCH K.W., *The nerves of government*, New York: The Free Press, 1966.
- DÍAZ M., GARCÍA R., El caso del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, *In: Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, / ed. par CABRERO E., México: Miguel Angel Porrúa y CIDE, 1996.
- DÍAZ CAYEROS A., *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México: Fundación Friedrich Nuamann-CIDAC, 1995.
- DIMAGGIO P.J., POWELL W.W., The iron cage revisted: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *In: The new institutionalism in organizational analysis* / ed. par POWELL W.W., DIMAGGIO P.J., The University of Chicago Press, 1991.
- DOBRY M., Les causalités de l'improbable et du probable: notes à propos des manifestations de 1989 en Europe centrale et orientale, *Culture et Conflits*, 1995, 17.
- DOWDING K., Policy networks: Don't stretch a good idea too far, *In: Contemporary Political Studies* / ed. par P. DUNLEAVY, J. STANYER, Belfast: Political Studies Association, 1994 .
- DRAZIN R., Professionals and innovation: structural-functional versus radical-structural perspectives, *Journal of Management Studies*, 1990, 27, 3.
- DRESSER D. *Neopopulist solutions to neoliberal problems*, U.S.A.: San Diego Center of U.S.-Mexican Studies, 1991.

- DRYZEK J., *Discursive democracy: politics, policy and political science*, New York: Cambridge University Press, 1990.
- DUBOIS J., *Communautés de politiques publiques et projets urbains. Etude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris: Editions L'Harmattan, 1997.
- DUCHARME, D., Planned manufacturing districts: How a community initiative became city policy, *In: Harold Washington and the neighborhoods*, / ed. par P. CLAVEL, W. WIEWEL, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1991.
- DUNLEAVY P., O'LEARY B., *Theories of the States*, Londres: MacMillan, 1987
- DUPUY F., THOENIG J.C., *L'administration en miettes*, Paris: Fayard, 1985.
- DURAN P., *Penser l'action publique*, Paris: L.G.D.J, 1999
- DURAN P., THOENIG J-C, L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, 1996, 46, 4.
- El sol del centro*, 27 décembre 1983, cité par Victor Avilés. "Aguascalientes: 16 ans sans flotter les drapeaux rouges et noirs (couleurs et symboles de grève au Mexique)", *Uno más Uno*, 7 avril 1986, p.1
- EISENHARDT K.M., Building theories from case study research, *In: Longitudinal field reseach methods, Studying processes of organizational change* / ed. par HUBER G., VAN DE VEN A., London: Sage, 1995.
- ELKIN S., *City and regime in the american republic*, Chicago: University of Chicago Press, 1987
- ETHEREDEGE L.S., Governing learning: An overview, *In: The handbook of political behavior*, New York: Plenum Press, 1981, 2.
- EVANS P., RUESCHEMEYER D., SKOCPOL T., (eds), *Bringing the state back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FACHIN R., CHANLAT A., *Governo municipal na América Latina Inovações e perplexidades*, Porto Alegre: Editora da Universidade-UFRGS- Editora Sulina, 1998.
- FAINSTEIN S., HIRST C., Urban social movements *In: Theories of urban politics* / ed. par D. JUDGE, G. STOKER, H. WOLMAN, London: Sage, 1995.
- FELDBAUER P., PANREITER CH., Die metropolen des südens zwischen globalisierung und fragmentierung, *In: Mega-cities, Frankfurt am Main/Wien*, / ed. par Karl Husa u.a., 1997.
- FERRAND A., *Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux*, Centre d'Etudes des Solidarités Sociales, Actes d'un séminaire organisé par le Plain Urbain, 1986
- FLAMAND L., *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud*, Documento de Trabajo, DT núm. 55, México: CIDE, 1997.
- FRANK G., *Capitalism and under-development in Latin America*, New York: Monthly Review Press, 1967
- FREEMAN J.L., *The political process*, New York, N.Y.: Doubleday, 1955 .

- FRIEDLAND R. *Power and crisis in the city*, London: Macmillan, 1982.
- FRIEDLÄNDER F., Patterns of individual and organizational learning, *In: The executive mind: new insights on managerial thought and action* / ed. par S. SHRIVASTAVA and Associates, San Francisco: Jossey-Bass, 1983
- FROEHLICH M., Smart growth: why local governments are taking a new approach to managing growth in their communities, *Public Management*, 1998.
- FUKUYAMA F., Social capital and global economy, *Foreign Affairs*, fall 1995.
- FUKUYAMA F., *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, New York: The Free Press, 1995.
- FURTADO C., US Hegemony and the future of Latin America, *The World Today*, 1966, 22.
- GALASKIEWICZ J., Réseaux et participation politique dans les unités urbaines; recherche sur les villes aux USA, *In: Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux*, / ed. par A. FERRAND, Centre d'Etudes des Solidarités Sociales, Actes d'un séminaire organisé par le Plain Urbain, 1986.
- GARCÍA R., Las finanzas locales en México: los municipios en el marco de las relaciones intergubernamentales del federalismo fiscal, *In: Globalización y regiones en México* / ed. par R. ROSALES, México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- GARCÍA R., *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1999.
- GARCÍA R., Urban Infrastructure: the situation of states and municipalities, *U.S./Mexico Global Forum. Aspen Colorado*, Draft working papers, Denver: University of Colorado, 1996.
- GARMAN CH., HAGGARD S., WILLIS E., The Politics of decentralization in Latin America, *Latin America Research Review*, 34, 1, 1999
- GARMAN CH., HAGGARD S., WILLIS E., Fiscal Decentralization. A political Theory with Latin American Cases, *World Politics*, 53, 2001.
- GATTO D., THOENIG J.-C., *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris: L'Harmattan, 1993.
- GAUDIN J.P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris: PUF, 1993
- GAUDIN J.P., Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? *Revue Française de Science Politique*, 1995, 45.
- GILBERT A., Third World cities: The changing national settlement system. *Urban Studies*, 1993, 30.
- GILBERT G., THOENIG J.-C., Les cofinancements publics: des pratiques aux rationalités, *Revue d'Economie Financière*, 1999, 55.

- GIUGALE M., WEBB S. B., (eds), *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C.: World Bank, 2000.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes, Periódico Oficial del Estado, 29 de mayo de 1994.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes, Periódico Oficial del Estado, 14 de agosto de 1994.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes, Periódico Oficial del Estado, 11 de febrero de 1996.
- Gobierno del Estado de Aguascalientes, Sexto Informe de Gobierno, Gobernador R. Landeros, Aguascalientes, 1986.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Planeación y Finanzas, *Programa de inversiones públicas 1997, distribución de recursos a los municipios*, Guanajuato, México, 1997.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Planeación y Finanzas, *Distribución de los recursos de inversión pública con base a la fórmula de Guanajuato*, Guanajuato, México, 1996.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de Planeación y Finanzas, *Análisis de recursos para el ejercicio de 1995 por municipio*, Guanajuato, 1995.
- Gobierno del Estado de Guanajuato, Dirección General de Fortalecimiento Municipal de la CODEREG, *Documento interno*, 1997.
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí, Secretaría de Fomento Industrial y en Servicios, *Documento interno*, 1995.
- GODARD F., *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris: Descartes & Cie, 1997
- GOES J. B., HO PARK S., Interorganizational links and innovation: the case of hospital services, *Academy of Management Journal*, 1997, 40, 3.
- GOETZ E.G., *Shelter burden: local politics and progressive housing policy*. Philadelphia: Temple University Press 1993.
- GOETZ E. G., SIDNEY M. S., Local policy subsystems and issue definition: An analysis of community development policy change, *Urban Affairs Review*, 1997.
- GONZÁLEZ G., *Desarrollo económico y social del estado de Aguascalientes, 1986-1992*, México: Instituto Cultural de Aguascalientes e Instituto de Investigación Económica Lucas Alamán, 1992.
- GONZÁLEZ B., BARAJAS R., *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional* México: El Colegio de la Frontera Norte – Fundación Friedrich Ebert, 1989.
- GOUSET V., Mondialisation et développement local. L'impact territorial des investissements étrangers dans trois régions d'Amérique Latine, *Cahiers des Amériques Latines*, 1999, 30.
- GREENWOOD R., WALSH K., HININGS C.R, et al., *Patterns of managements in local government*, Oxford: Martin Robertson, 1980 .
- GREENWOOD R., HININGS C, Organizacional design types, tracks and the dynamics of strategic change, *Organizational Studies*, 1988.

- GREENWOOD R., HININGS C.R., Understanding strategic change: the contribution of archetypes, *Academy of Management Journal*, 1993, 36, 5.
- GREENWOOD R., HININGS C.R., Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism, *Academy of Management Journal*, 1996, 21, 4.
- GUIDDENS A., *Central problems in social theory, action structure and contradiction in social analysis*, London: Macmillan Press, 1979.
- GUILLÉN T., *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México: El Colegio de la Frontera Norte - M.A. Porrúa, 1996.
- GUILLEN T., REYES M., *La otra frontera norte de México*, México: Fundación Friederich Ebert Stiftung, 1996.
- GUILLÉN T., REYES M., El caso de Tijuana, Baja California, In: *Los dilemas de la modernización municipal* / ed. par E. Cabrero, México: Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1996.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, *Informes de Gobierno*, periodos 1993-1995 (F.Gómez) y 1996-1998 (A.Reyes).
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, *Informe de Gobierno 1989*, M. Villamar.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, *Plan municipal de desarrollo 1987-1989*, Aguascalientes, 1988.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, *Plan municipal de desarrollo 1990-1992*, Aguascalientes, 1990.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, *Plan municipal de desarrollo 1996-1998*, Aguascalientes, 1996.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, *Programa de desarrollo urbano de la ciudad de Aguascalientes 1994-2000*, Aguascalientes, 1994.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, *Programa Director Urbano*, Aguascalientes, 1987.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, *Programa para la aplicación de la inversión correspondiente al Fondo de Infraestructura Social Municipal*, Aguascalientes, 1998.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, Departamento de Miércoles Ciudadano, *Documento interno*, Aguascalientes, 1998.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, Dirección de Participación Ciudadana, *Presidencia en tu colonia*, Aguascalientes, 1998.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, Dirección de Planeación Urbana, *Documento interno*, Aguascalientes, 1998.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, Secretaría de Finanzas, *Ingresos y egresos para los ejercicios 1995, 1996, 1997 y 1998*, Aguascalientes, 1998.
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes, Secretaría de Finanzas, *Cuenta pública al 1° de septiembre de 1998*, Aguascalientes, 1998.

- H. Ayuntamiento de León, Guanajuato, Dirección de Planeación, *Documento interno de la presidencia municipal*, 1998.
- H. Ayuntamiento de León, Guanajuato, Dirección de Atención Ciudadana, *Documento interno de la presidencia municipal*, 1998.
- H. Ayuntamiento de León, Guanajuato, *Documento interno del IMPLAN*, 1994.
- H. Ayuntamiento de León, Guanajuato, *Documento interno*, 1989.
- H. Ayuntamiento de León, Guanajuato, *Reglamento del Consejo de Planeación para el Desarrollo Social*, 1996.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Informes de Gobierno*, periodos 1989-1991, 1992-1994 y 1995-1997, e Informe de Gobierno 1998.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Compilado de las actividades del periodo 1995-1997*, Documento interno, 1997.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Instituto Municipal de Planeación Urbana*, Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 1994.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Instituto Municipal de Planificación Urbana*, Diario Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 17 de octubre de 1996.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Documento para la integración del Comité de Desarrollo Urbano Municipal*.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Plan de Desarrollo Municipal, 1997 - 2000*, Diario Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 24 de enero de 1998.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Programa de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí 1992-1994*, San Luis Potosí, 1992
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Plan de Gobierno Municipal de San Luis Potosí, 1995-1997*.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Plan de Gobierno Municipal de San Luis Potosí, 1997-2000*.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Reglamentos para la Integración y funcionamiento de los Organismos de Participación Ciudadana en el Municipio de San Luis Potosí*, distintas fechas.
- H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, *Documentos Históricos del Archivo Municipal*, San Luis Potosí, fechas varias.
- H. Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, *Informes de Gobierno*, periodos 1988-1990 (L.Pavón), 1994-1996 (A. Ozuna)
- H. Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, *Tercer Informe de Gobierno*, 1983.
- H. Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 1994-1996*, México, 1994.
- H. Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, *Plan de Desarrollo Municipal 1988-1990*, México, 1988.

- HABERMAS J., *Raison et légitimité, problèmes de légitimation dans les capitalisme avancé*, Paris: Payot, 1978a.
- HABERMAS J., *L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris: Payot, 1978b.
- HALL S., *The hard road to renewal: tatcherism and the crisis of the left*, London: Virago, 1988.
- HARDING A., The rise of growth coalitions, UK style?, *Environment and Planning: Government and Policy*, 1991, 9.
- HARDING A., Urban regimes and growth machines: toward a cross-national research agenda, *Urban Affairs Quarterly*, 1994, 29, 3.
- HARDING A. Elite theory and growth machines *In: Theories of urban politics* / ed. par D. JUDGE, G. STOKER, H. WOLMAN, London: Sage, 1995.
- HARDING A., DAWSON J., EVANS R., et al. *European cities towards 2000*, Manchester: Manchester University Press, 1994.
- HARDING A., LE GALÈS P., Globalization and urban politics, *In: The limits of globalization* / ed. par A. SCOTT, Londres: Routledge, 1997.
- HARLOE M., PICKVANCE C., URRY J., *Place, policy and politics*, London: Hyman, 1990.
- HARLOE M., Switching to the slow lane: restraining growth in a boom town, *Communication à l'International Conference on Comparative Regional Studies*, Sendai, Japan, 1992.
- HARLOE M., PICKVANCE C., URRY J., *Place, policy and politics*, London: Hyman, 1990.
- HAUGTON G., WHILE A., From corporate city to citizens city?: Urban leadership after local entrepreneurialism in the United Kingdom, *Urban Affairs Review*, 1999.
- HECLO H., *Modern social politics in Britain and Sweden*, New Heaven: Yale University Press, 1974.
- HECLO H., Issue networks and the executive establishment *In: The new american political system*, A. KING, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1978.
- HEDBERG B., How organizations learn and unlearn, *In: Handbook of organizational design* / ed. par P. NYSTROM, W. STARBUCK, Oxford: Oxford University Press, 1981.
- HEMPEL C., *Philosophy of natural science*, Englewood Cliffs, 1966.
- HERMET G., *Culture et développement*, Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000
- HERNANDEZ C.J., VILLAGOMEZ F.A., Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable, *Gestión y Política Pública*, 2000, IX, 2.
- HERRERA E., *Aguascalientes: sociedad, economía, política y cultura*, México: UNAM-CIIH, 1989.

- HININGS C.R, GREENWOOD R., *The dynamics of strategic change*, Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- HININGS C.R, GREENWOOD R., The normative prescription of organizations, *In: Institutional patterns and organizations* /ed. par L. ZUCKER, Chicago: Ballinger, 1988.
- HIRSCHMAN A.O., *A bias for hope. Essays on development and Latin America*, New Haven: Yale University Press, 1971.
- Hoja electrónica del gobierno de León, Guanajuato, <http://www.leon.gob.mx>
- Hoja electrónica de la ciudad de León, Guanajuato, <http://www.ugto.mx>
- Hoja electrónica del Partido Acción Nacional (PAN), México, 1995, <http://www.pan.org.mx/electoral/loc95.htm>
- HOOD C., *The tools of government*, London: The Macmillan Press, 1983.
- HOROVATH T., Decentralization in public administration and provision of services: an east-central european view, *Environment and Planning: Government and Policy*, número spécial: *Developments in Public Administration in Central Europe*, 1997, 15, 2.
- HUBER G., VAN DE VEN A.H., (eds), *Longitudinal field research methods, Studying processes of organizational change*, London: Sage, 1995
- IGLITZIN L., The Seattle commons: a case study in the politics and planning an urban village, *Policy Studies Journal*, 1995, 23, 4.
- INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, ediciones de 1970 a 1998, México.
- INEGI, *Cuaderno estadístico municipal de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes*, México, 1996.
- INEGI, *Cuaderno estadístico municipal de León, Estado de Guanajuato*, México, 1996.
- INEGI, *Cuaderno estadístico municipal de San Luis Potosí, Estado de San Luis Potosí*, México, 1996.
- INEGI, *Cuaderno estadístico municipal de Toluca, Estado de México*, México, 1996.
- INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de San Luis Potosí*, México, 1994.
- INEGI, *Censo General de Población y Vivienda*, 1970, 1980 y 1990.
- INEGI, *Conteo Nacional de Población*, 1995.
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, *Documento electoral del Estado de Guanajuato*, Dirección de Procedimientos Electorales, León, Guanajuato, 1998.
- Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), *Plan estratégico de ordenamiento territorial urbano* (Documento base), Presidencia Municipal de León, Guanajuato, 1998.
- Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), *Programa de operación y desarrollo 1998*, Presidencia Municipal de León, Guanajuato, 1998.

- JACQUES E., *The form of time*, New York: Crane Russak, 1982.
- JENKINS-SMITH H., *Democratic politics and policy analysis*, Pacific Grove, CA: Brooks / Cole Publishing, 1990.
- JESSOP B., Towards a schumpeterian workforce state? Preliminary remarks on post fordist political economy, *Studies in Political Economy*, 1993, 10.
- JIMENEZ E., *Pautas para el futuro crecimiento de la ciudad*, Documento de trabajo de la Oficina de Coordinación de Asesores del Gobierno del Estado de Aguascalientes, Aguascalientes, 1994.
- JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris: PUF, 1987
- JOUBE B., Réseaux et communautés de politique publique en action, *In: Les réseaux de politique publique / ed. par P. LE GALÈS, M. TATCHER*, Paris: L'Harmattan, 1995.
- JUDD D., PARKINSON M., *Leadership and urban regeneration*, London: Sage, 1990.
- KEATING M., *Comparative urban politics. Power and the city in the United States, Canada, Britain, and France*, Aldershot, Edward Elgar, 1991.
- KESSLER E.H., CHAKRABARTI A.K., Innovation speed: a conceptual model of context, antecedents and outcomes, *Academy of Management Review*, 1996, 21, 4.
- KISER L.L., OSTROM E., "The three worlds of action, a metatheoretical synthesis of institutional approaches" *In: Strategies of Political Inquiry / ed. par E. OSTROM*, London: Sage, 1982.
- KING D., STOKER G. (eds), *Rethinking local democracy*, London: Macmillan, 1996.
- KINGDON J. W., *Agendas, alternatives and public policy*, Boston: Little Brown, 1984.
- KLIKSBERG B., Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos, *Gestión y Política Pública*, 1998.
- KOOIMAN J., *Modern governance, new-government-society interactions*, London: Sage, 1993
- KRUGMAN P., Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, 1991, 99, 3.
- LAFFIN M., *Professionalism and policy: the role of the professions in the central-local government relationship*, London: Gower Publishing Company, 1986.
- LANT T.K., MEZIAS S.J., An organizational learning model of convergence and reorientation, *Organization Science*, 1992, 3.
- LAROCHE H., From decision to action in organizations: decision-making as a social representation, *Organization Science*, 1995, 6, 1.
- LAROCHE H., NIOCHE J.-P., L'approche cognitive de la stratégie, *Revue Française de Gestion*, 1994, 99.

- LAROCHE H., NIOCHE J.-P., La fabrique de la stratégie: le cycle des paradigmas, in: *Repenser la stratégie* / ed. par H. LAROCHE, J.-P. NIOCHE, Paris: Vuibert, 1998.
- LASCOUMES P., Rendre gouvernable: de la 'traduction' au 'transcodage' l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, *La gouvernabilité*, CURAPP, Paris: PUF, 1996
- LAUFER R., BURLAUD A., *Management public. Gestion et légitimité*, Paris: Dalloz, 1980.
- LAWRENCE P.R., LORSCH J.W., *Organization and environment*, Irwin: Homewood III., 1969.
- LAWSON CH., Development and democratization in Mexico: A state level analysis of political change, *Policy Studies Review*, 1998, 15, 2.
- LECA J., Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen?, *Politiques et Management Public*, 1997, 15 1.
- LE GALÈS P., *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris: L'Harmattan, 1993.
- LE GALÈS P., Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française de Science Politique*, 1995a, 1.
- LE GALÈS, Politique de la ville et Inner City policies: des politiques nécessairement ambitieuses et insuffisantes, *Sociologie du travail*, 1995b, 2.
- LE GALÈS P. Les réseaux d'action publique entre outil passé-partout et théorie de moyenne portée, In: *Les réseaux de politique publique* / ed. par P. LE GALÈS, M. TATCHER, Paris: L'Harmattan, 1995c.
- LE GALÈS P. Régulation, gouvernance et territoire, In: *Les métamorphoses de la régulation politique* / ed. par J. COMMAILLE, B. JOBERT, Paris: L.G.D.J., 1998.
- LE GALÈS P., TATCHER M., (ed), *Les réseaux de politique publique*, Paris: L'Harmattan, 1995.
- LEHMBRUCH G., Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique. Éléments d'une théorie du développement des systèmes d'intérêts, In: *Les réseaux de politique publique* / ed. par P. LE GALÈS, M. TATCHER, Paris: L'Harmattan, 1995.
- LEONARD-BARTON D., A dual methodology for case studies: synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites, In: *Longitudinal field research methods, Studying processes of organizational change* / ed. par HUBER G., VAN DE VEN A., London: Sage, 1995.
- LEROY F., Apprentissage organisationnel et stratégie, in: *Repenser la stratégie* / ed. par H. LAROCHE J.-P. NIOCHE, Paris: Vuibert, 1998
- LEY GENERAL DE SALUD, Congreso de la Unión, México, 1995.
- LINDBLOM C.E., The science of "muddling through", *Public Administration Review*, 1959,

- LINDBLOM C.E., *Politics and market*, Basic Book, New York, 1977.
- LINDER S.H., PETERS G., From social theory to policy design, *Journal of Public Policy*, 1984.
- LINZ J., *Crisis, breakdown and reequilibrio*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1978.
- LINZ J., STEPAN A., *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1990.
- LIPSET S., *Political man*, Nueva York, Doubleday, 1963.
- LOFLAND J. *Analyzing social settings. A guide to qualitative observation and analysis*. Belmont: Wasworth Publishing Co., 1971.
- LOGAN J.R., MOLOTCH H.L., *Urban fortunes. The political economy of place*, Berkeley, USA: University of California Press, 1987.
- LORRAIN D., La montée en puissance des villes, *Économie et Humanisme*, 1989, 305.
- LORRAIN D., The french model for urban services, *West European Politics*, 1992, 2.
- LORRAIN D., Après de la décentralisation, l'action publique flexible, *Sociologie du Travail*, 1993, 3.
- LORRAIN D., La grande entreprise urbaine et l'action publique, *Sociologie du Travail*, 1995, 2.
- LORRAIN D., STOKER G., *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris: La Découverte, 1995 Collection "Recherches"
- LOWERY D., Lesson drawing in public policy, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 1995, 5.
- MAINWARING S., Brazilian party underdevelopment in comparative perspective, *Political Science Quarterly*, 1992, 4.
- MAJONE G., Confianza mutua, compromisos creíbles y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo, *Gestión y Política Pública*, México, 1999.
- MAJONE G., Décisions publiques et délibération, *Revue Française de Science Politique*, 1994, 44, 4.
- MAJONE G., Regulatory federalism in the European Community, *Government and Policy*, 1992, 10.
- MARCH J.M., OLSEN J.P. *Rediscovering institutions*, New York, Free Press, 1989.
- MARCH J.G., OLSEN J.P., *Democratic governance*, New York: The Free Press, 1995.
- MARIN B., MAYNTZ R., (eds), *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*, Frankfurt: Main Campus, 1991.
- MARRIS P., REIN M., *Dilemmas of social reform: Poverty and community action in the United States*, London: Routledge & Kegan Paul, 1967

- MARSH D., RHODES R.A.W., (eds), *Policy networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MARSH D., The convergence between state theories, *In: Theories and methods in politics* / ed. par D. MARSH, G. STOKER, Basingstoke: Macmillan, 1995.
- MAY P.J., Policy learning and failure, *Journal of Public Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 12, 4.
- MAYNTZ R., SCHARPF F., *Gesellschaftliche selbstregelung und politische steuerung*, Francfort: Campus, 1995.
- MAYNTZ R., Teorie della governance. Sfide e perspective, *Revista Italiana di Scienza Politica*, 1999, 29, 1.
- MEJIA J., GARCIA R., El desarrollo organizacional en la administración municipal: El caso de León, Gto, *In: Problemática y desarrollo municipal*, / ed. par J. MEJÍA, México: UIA-Plaza y Valdés, 1994.
- MERINO M., *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México: El Colegio de México, 1994.
- MEXICO 2020, *Un enfoque territorial del desarrollo. Vertiente Urbana. Sedesol, CAM-SAM, IIE's-UNAM*, Mayo, 2000
- MEYER J., ROWAN B., Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 1977, 83.
- MICHAUD C., THOENIG J-C., *Développement et changement dans une économie politique régionale*, Paris: GAPP, 1992.
- MILLER D., FRIESEN P.H., *Organizations: a quantum view*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1984.
- MINTZBERG H., *The structuring of organizations*, Londres: Prentice Hall, 1979.
- MINTZBERG H. *The rise and fall of strategic planning*, Londres: Prentice Hall, 1994.
- MINTZBERG H., Managing government, governing management, *Harvard Business Review*, 1996
- MINTZBERG H., JØRGENSEN J., Una estrategia emergente para la política pública, *Gestión y Política Pública*, México, 1995.
- MIRANDA R., Containing cleavages: parties and other hierarchies, *In: Urban Innovation: creative strategies in turbulent times* / ed. par T.N.CLARK, London: Sage, 1994
- MOLINAR J., WELDOM J., Electoral determinants and consequences of national solidarity, *In: Transforming state-society relations in México* / ed. par W. CORNELIUS, A.L. CRAIG, J.FOX, U.S.A.: San Diego Center of U.S.-Mexican Studies, 1994.
- MOLOTCH H., The city as a growth machine: toward a political economy of place, *American Journal of Sociology*, 1976, 82.
- MOLOTCH H., Urban deals in comparative perspective, *In: Beyond the city limits: urban policy and economic restructuring in comparative perspective* / ed. par

- J. LOGAN, T. SWANSTROM, Philadelphia: Temple University Press, 1990
- MORALES S., Estado de México, *Biblioteca de las entidades federativas*, México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1989.
- MORENO A., Calidad de vida en el sistema metropolitano de San Luis Potosí, *In: Sistemas Metropolitanos /ed. par C. GARROCHO, J. SOBRINO*, México: SEDESOL-El Colegio Mexiquense, 1995.
- MUNCK G., *Dessagregating political regime: conceptual issues in the study of democratization*, Working papers num. 228, Kellogg Institute: University of Notre Dame, 1996.
- MUSGRAVE R., MUSGRAVE P., *Public finance in theory an practice*; USA: McGraw Hill, 1984.
- MUSSET A., *Géopolitique du Mexique*, Paris: Editions Complexe, 1996.
- NASCHOLD F., DALEY G., Learning from the pioneers: modernizing local government, *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1.
- NASCHOLD F., DALEY G., The strategic management challenge: modernizing local government, *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1.
- NASCHOLD F., DALEY G., The interface management frontier: modernizing local government, *International Public Management Journal*, 1999, 2, 1.
- NELSON R., WINTER S.G., *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1982
- NÉGRIER E., Montpellier: international competition and community acces, *In: Cultural policy and urban regeneration, The west european experience / ed. par F. BIANCHINI, M. PARKINSON*, Manchester: Manchester University Press, 1993.
- NIOCHE J.-P., La décision, ou l'action stratégique comme processus, in: *Pour une nouvelle politique d'entreprise / ed. par ANASTASSOPOULOS*, Paris: PUF, 1985.
- NIOCHE J.-P., POINSARD, R., Public Policy Evaluation in France, *Journal of Policy Analysis and Management*, 1985, 5, 1.
- NIOCHE J.-P., Science administrative, management public et analyse des politiques publiques, *Revue Française d'Administration Publique*, 1982, 24.
- NORTH D., *Structure and change in economic history*, New York, Norton, 1981.
- NORTH D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE, 1993
- Notas varias, *El Heraldo de San Luis Potosí*, Diciembre de 1989-Diciembre de 1991.
- NOVARINA G., *De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble, 1960-1990*, Paris: CIVIL, 1993.
- OBSEVATOIRE DU CHANGEMENT SOCIAL (OCS), *L'esprit des lieux*, Paris: Éditions du CNRS, 1986

- O'DONNELL G., SCHMITTER P., *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- O'DONNELL G., Transitions to Democracy: some navigations instruments, In: *Democracy in America* / ed. par R. Pastor, New York: Homes & Meier, 1989
- O'DONNELL G., Transitions, continuities and paradoxes in: *Issues in Democratic consolidation: The new south american democracies* / ed. par O'Donnell & Valenzuela, in Comparative Perspective University of Notre Dame Press, Indiana, 1992
- O'DONNELL G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, México: Paidós, 1997.
- OLIVER C., The antecedents of deinstitutionalization, *Organization Studies*, 1992, 13, 4.
- OLSON M., *The logic of collective action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- OLVERA P., (eds), *Compilación de Acuerdos de Cabildo, H. Ayuntamientos de San Luis Potosí 1968-1996*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) 1998. *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política para el desarrollo*, México
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Networks of enterprises and local development: competig and co-operating in local productive systems*, Paris: OCDE, 1996.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Regional competitiveness and skills*, Paris, OCDE, 1997.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Local management: for more effective employment policies*, Paris: OCDE, 1998.
- ORNELAS C. El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil, In: *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos* / ed. par CABRERO E., México: M.A.Porrúa - CIDE, 1998.
- ORR M. E., STOCKER G., Urban regimes and leadership in Detroit, *Urban Affairs Quarterly* 1994, 30, 1.
- ORTEGA LOMELÍ R., *Federalismo y municipio*, Serie: Una revisión de la modernización en México, México: Fondo de cultura Económica, 1994.
- ORTIZ M., *¿Quién gobierna León?*, Dos ensayos sobre política en Guanajuato (serie realidad), México: UIA plantel León, 1991.
- PADIOLEAU J-G., L'action publique urbaine moderniste, *Politiques et Management Public*, 1991, 9, 3.

- PAINTER J., Regulation theory and post-fordism, *In: Theories of urban politics* / ed. par D. JUDGE, G. STOKER, H. WOLMAN, London: Sage, 1995.
- PARDO M.C., (ed), *Federalización e innovación educativa en México*, México: El Colegio de México, 1999.
- PAZ O., *Le labyrinthe de la solitude*, France: Gallimard, [1950], 1972.
- Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 18 de julio de 1995.
- Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 9 de febrero de 1996.
- Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 14 de febrero de 1997.
- PETERS G., *Comparing public bureaucracies*, The University of Alabama Press, 1988.
- PETERS G., Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, *Gestión y Política Pública*, México: CIDE, 1995.
- PETERS G., *Globalization, institutions and governance*, University of Pittsburg, Jean Monnet Chair Paper ERSC No. 98/51, <http://www.iue.it/RSC/Peters.htm>, 1998, consultado 27 Octubre 2000.
- PETERSON P. *City limits*, Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- PETERSON G., *Decentralization in America Latina. Learning through Experience*, Washington, D.C.: World Bank, Latin American Studies, 1998.
- PETTIGREW A., *The politics of organizational decision-making*, London: Tavistock, 1973.
- PETTIGREW A., *The awakening giant*, Oxford: Blackwell, 1985.
- PETTIGREW A., Context and action in the transformation of the firm, *Journal of Management Studies*, 1988.
- PETTIGREW A., Longitudinal field research on change: theory and practice, *Organizational Science*, 1990a, 3, 1.
- PETTIGREW A.M., WHIP R., *Managing change for competitive success*, Oxford: Basil Blackwell, 1990b.
- PETTIGREW A., Longitudinal field research on change: theory and practice, *In: Longitudinal field research methods, Studying processes of organizational change* / ed. par HUBER G., VAN DE VEN A., London: Sage, 1995.
- PICKVANCE C., Where have urban movements gone? *In: In and around the margins of a new Europe* / ed. par C. HADJIMICHALIS et D. SADLER, London: Belhaven Press, 1995.
- PICKVANCE C., Decentralization and Democracy in Eastern Europe: a Sceptical Approach, *Environement and Planning: Government and Policy*, 15 (2), 1997, p.134-135.

- PIVEN F.F., CLOWARD R.A., *Regulating the poor: the functions of public welfare*, New York: Pantheon, 1971.
- Pouvoir Exécutif de la Fédération, *Plan National de Développement 1995-2000*, Mexique, 1995.
- Pouvoir Exécutif de la Fédération, *Plan National de Développement 1983-1988*, Mexique, 1983.
- Pouvoir Exécutif de la Fédération, *Informes de Gobierno*, 1992-1999, Mexique.
- PORTER M., *The comparative advantage of nations*, New York: The Free Press, 1990.
- PORTER M. The competitive advantage of the inner city, *Harvard Business Review*, 1995, 73, 3.
- PRATS J., *Algunas especificidades de la urbanización latinoamericana*, consultado en [http://www.iigov.org/iigov/dhial\\_8/Joan2.htm](http://www.iigov.org/iigov/dhial_8/Joan2.htm) el 27 de octubre de 2000.
- PRATS J., *Desafío impuestos por un crecimiento urbano no sostenible en* <http://www.iigov.org/iigov/dhial1/mag9/joan.htm> el 30 de octubre de 2000.
- PRATS J., *El proceso de urbanización en América Latina* consultado en <http://www.iigov.org/iigov/dhial1/mag7/joan.htm> el 27 de octubre de 2000.
- Presidencia de la República, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México: FCE, 1992.
- Presidencia de la República, *Los municipios del Estado de San Luis Potosí*, Enciclopedia de los Municipios de México, México: Secretaría de Gobernación-Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 1988.
- Presidencia de la República, *Los municipios del Estado de Aguascalientes*, Enciclopedia de los Municipios de México, México: Secretaría de Gobernación-Gobierno del Estado de Aguascalientes, México, 1988.
- PRUD'HOMME R., *On the dangers of decentralization*, Policy research working paper num. 1252, World Bank: Washington, USA, 1994.
- PUTMAN R., *The prosperous community: social capital and public life*, *The American Prospects*, spring, 1993.
- PUTMAN R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- REGULSKA J., *Decentralization or (re) centralization: struggle for political power in Poland*, *Environment and Planning: Government and Policy*, 1997, 15, 2.
- RESCHER N., *Induction. An essay on the justification of inductive reasoning*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1980.
- REVESZ B., *Rédefinition de l'Etat et gouvernabilité démocratique*, *Cahiers des Ameriques Latines*, 1997, 26.
- RICHARDSON J., *The concept of policy-style*, *In Policy style in Western Europe* / ed. par RICHARDSON J., Londres: Allen and Unwin, 1982.

- RIGOS P., PAULSON D., Urban development, policy failure and regime change in a manager - council city: the case of St. Petesburg, Florida, *Urban affairs Review*, 1996
- RHODES R.A.W., *Control and power in central-local relations*, Aldershot, Gower, 1981.
- RHODES R.A.W., Power-dependence, policy communities and intergovernmental networks, *Public Administration Bulletin*, 1985, 49.
- RHODES R.A.W., The national world of local government, Londres: Allen & Unwin, 1986. "Royaume-Uni, sortie de crise", *Annales de la recherche urbaine*, 1990, 48.
- RHODES R.A.W., Policy Networks: a british perspective, *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2, 3.
- RHODES R.A.W., MARSH D., Policy networks in british politics: a critique of existing approaches, *In: Policy networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- RHODES R.A.W., MARSH D., Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne, *In: Les réseaux de politique publique / ed. par P. LE GLAËS, M. TATCHER*, Paris: L'Harmattan, 1995.
- RODRIGUEZ V., WARD P., *Opposition government in Mexico*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1995.
- RODRIGUEZ V., *Decentralization in Mexico: From reforma municipal to solidaridad to nuevo federalismo*, Boulder, CO: Westview, 1997.
- ROGERS E.M. *Diffusion of innovations*, New York: Free Press, 1983.
- ROJAS B., et al., Breve historia de Aguascalientes, *In: Breve historia de los estados de la República Mexicana*, México: Fideicomiso Historia de las Américas México, 1994.
- RONDINELLI D.A., NELLIS J.R., CHEEMA G.S, *Decentralization in developing countries*, Washington: The World Bank, 1984.
- ROSE R., What is lesson-drawing?, *Journal of Public Policy*, 1991, 2.
- ROSILLO J. G., *La gestión del Municipio de San Luis Potosí y su experiencia en la prestación descentralizada del servicio del agua*, Tesina de Maestría CIDE, México, 1996.
- ROSTOW W.W. *Les étapes de la croissance économique. Un manifeste non communiste*, Paris: Economica, 1990.
- ROWLAND A., GORDON P., Mexico City: No longer a leviathan?, *In: The Mega-City in Latin America /ed. par A. GILBERT*, Tokio: United Nations University Press, 1996.
- SABATIER P.A., An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, 1988, 21.

- SABATIER P., JENKINS-SMITH H.C., *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Colo., Westview Press, 1993.
- SALAZAR J., et. al., *Desarrollo, administración y planeación municipal: el caso del Estado de México*, México: UAEM, 1990.
- SALGADO J., *L'état de Mexico, évolution socioéconomique 1989-1993*, México: UAEM, 1993.
- SANDERS H., The politics of development in middle-sized cities: Getting from New Haven to Kalamazoo, *In: The politics of urban development*, /ed. par C. STONE, H. SANDERS, Lawrence: University Press of Kansas, 1987
- SAVITCH H.V., THOMAS J.C., (eds), *Big city politics in transition*, CA, Newbury Park: Sage, 1992.
- SANTISO J., Théorie des choix rationnels et temporalités des transitions démocratiques, *L'Année Sociologique*, 1997, 47.
- SANTIZO C., *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo*, Documento de Trabajo, DT núm 56, México: CIDE, 1997.
- SAVAGE M., WARDE A., *Urban sociology, capitalism and modernity*, London Macmillan, 1993.
- SCHMITTER P.C., Still the Century of corporatism, *Review of Politics*, 1970, 36.
- SCHMITTER P.C., LEHMBRUCH G., (eds) *Trends towards corporatist intermediation*, London: Sage, 1979.
- SCHMITTER P.C., SANTISO J., Three temporal dimensions to the consolidation of democracy, *International Political Science Review*, à paraître en 1998.
- SCHNEIDER M., City limits and the growth of suburban retail trade 1982-1987, *Urban Affairs Quarterly*, 1992, 4.
- SCHNEIDER A., INGRAM H., Systematically pinching ideas: A comparative Approach to policy design, *Journal of Public Policy*, 1988, 8, 1.
- SCHNEIDER M., TESKE P., Toward a theory of the political entrepreneur: evidence from local government, *American Political Science Review*, 1992, 86, 3.
- SCHNEIDER M., TESKE P., The progrowth entrepreneur in Local Government, *Urban Affairs Quarterly*, 1993, 29, 2.
- SCHUMPETER J., *Théorie de l'évolution économique*, Paris: Dalloz, 1912.
- SEDESOL-SECODAM, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1° de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, México, 1994
- SFEZ L., *Critique de la décision*, 4e éd., Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.
- SHAH A., *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, Policy and Research Series 23, Washington, DC: The World Bank, 1994.

- SHAH A., QURESHI Z., *Intergovernmental fiscal relations in Indonesia*, Washington, D.C., World Bank, Discussion Paper 239, 1994.
- SMITH A., *L'Europe politique au miroir du local*, Paris: L'Harmattan, 1995.
- SMITH A., Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique, In: *Les réseaux de politique publique* / ed. par P. LE GALÈS, M. TATCHER, Paris: L'Harmattan, 1995.
- SMITH M., *Pressure, power and policy*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- SMITH M., Pluralism, In: *Theories and methods in politics* / ed. par D. MARSH, G. STOKER, Basingstoke, Macmillan, 1995.
- STOKER G., MOSSBERGER K., Urban regime theory in comparative perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1994, 12, 2.
- STOKER G., Theory and urban politics, *International Political Science Review*, 1998, 19, 2.
- STONE C., Systemic power in community decision making, *American Political Science Review*, 1980, 74, 4.
- STONE C.N., SANDERS H.T. eds, *The politics of urban development*, Lawrence, University Press of Kansas, 1987.
- STONE C.N., *Regime politics, governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- STONE C.N. Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach, *Journal of Urban Affairs*, 1993, 15, 1.
- SWANSTROM T., *The crisis of growth politics: Cleveland, Kucinich and the challenge of urban populism*, Philadelphia: Temple University Press, 1985.
- TANZI V., Federalismo fiscal y descentralización, *Trimestre Fiscal*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC, 1995, 16, 51.
- TATCHER M., Les réseaux de politique publique: bilan d'un sceptique In: *Les réseaux de politique publique* / ed. par P. LE GALÈS, M. TATCHER, Paris: L'Harmattan, 1995.
- TENDLER J., *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins University Press, 1997.
- TERREBERRY S., The evolution of organizational environments, *Administrative Science Quarterly*, 1968, 12, 4.
- THEYSSET E., *L'Amérique Latine à l'aube du XXIe. Siècle*, Economica: Paris, 1999.
- THOENIG J.C., La relation entre le centre et la périphérie en France: une analyse systémique, *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, octobre-décembre, 1975, 36
- THOENIG J.-C., De l'incertitude en gestion territoriale, *Politiques et Management Public*, 1995, 13, 3.
- THOENIG J.-C., Política pública y acción pública, *Gestión y Política Pública*, México: CIDE, 1997.

- THOENIG J.-C., L'usage analytique du concept de régulation, *In: Les métamorphoses de la régulation politique* / ed. par J. COMMAILLE, B. JOBERT, Paris: L.G.D.J., 1998, 24. (Maison des Sciences de l'Homme)
- THOENIG J.-C., *L'action publique locale entre autonomie et coopération*, papier présenté à "Les entretiens sur le développement local: quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?", Paris, 30 septembre 1999.
- TOLBERT P., ZUKER L., Institutional sources of change in formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880 - 1935, *Administrative Science Quarterly*, 1983, 28
- TOURAINÉ A., *Production de la société*, Paris: Éditions du Seuil, 1974.
- TOURAINÉ A., *Les sociétés dépendantes. Essai sur l'Amérique latine*, Paris-Gembloux, Duculot, 1976.
- TOURAINÉ A., Amérique Latine: la sortie de la transition libérale, *Revue Trimestrielle Problèmes d'Amérique Latine*, 1997, 25.
- TUSHMAN M.L., ROMANELLI E. Organizational evolution: a metamorphosis model of convergence and reorientation, *In: Research in organizational behavior* / ed. par L. CUMMINGS, B.M. STAW, Greenwich, CT: JAI Press 1985, 7.
- VALENCIA G., La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991), *In: La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, / ed. par A. ZICCARDI, México: UNAM-IISM, 1995.
- VILLA DE MEBIUS R., *San Luis Potosí, una historia compartida*, México: Instituto Mora, 1988.
- VILLAGOMEZ A. Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México, *Gestión y Política Pública*, 1995, IV, 1.
- VION A., LE GALÈS P., Politique culturelle et gouvernance urbaine: l'exemple de Rennes, *Politiques et Management Public*, 1998, 16, 1.
- WAARDEN VAN F., Dimensions and types of policy networks, *European Journal of Political Research*, 1992, 21.
- WARD P., RODRIGUEZ V., CABRERO E., *New federalism and state government in Mexico. Bringing the states back in*, Austin: LBJ School, Université du Texas, 1999.
- WEICK K.E., *The social psychology of organizing*, 2e ed., Addison Wesley, 1979.
- WEICK K.E., *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks, California: Sage, 1995.
- WELLMANN B., RICHARDSON R.J., Analyse des réseaux sociaux: principes, développements, productions, *In: Un niveau intermédiaire: les réseaux sociaux*, ed. par A. FERRAND, Centre d'Etudes des Solidarités Sociales, Actes du séminaire organisé par: le Plain Urbain, 1986.
- WILDASIN, Review of tax policy and planning in developing countries, *Journal of Development Economics*, 1997, 53.

- WILKS S., WRIGHT M., (eds), *Comparative government-industry relation. Western Europe, the United States and Japan*, Oxford: Clarendon Press, 1987.
- WILLIAMSON O., *The economic institutions of capitalism*, New York, The Free Press 1985.
- WORLD BANK, *The State in a changing world. World development report*, New York: World Bank and Oxford University Press, 1997.
- WOODWARD J., *Industrial organizations: theory and practice*, London: Oxford University Press. *Work in America 1973*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1965.
- WHITEHEAD L., International aspects of democratization, *In: Transitions from authoritarian rule* / ed. par G. O'DONELL, P. SCHMITTER, L. WHITEHEAD, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- YIN R., *Case study research*, Beverly Hills, CA: Sage, 1984.
- YIN R., *Applications of case study research*, Newbury Park, Sage, 1993.
- YIN R., *Case study research. Design and methods*, Newbury Park, Sage, 1989.
- ZAPATA A.V., *Sociedad y poder local. La comunidad de Villa El Salvador*, Lima: DESCO, 1996.
- ZICCARDI A., La gobernabilidad en las metrópolis latinoamericanas, *Comercio Exterior*, México: Banco Nacional de México, 1995, 45, 10.
- ZICCARDI A., *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: IIS-UNAM-M.A. Porrúa, 1995.

## **ANNEXES**

## ANNEXE Chapitre 2

### Méthode d'analyse de l'agenda de politiques publiques

L'analyse de l'agenda de politiques a été effectuée à partir d'un examen des comptes rendus des réunions du Conseil Municipal du gouvernement de la ville. Il faut admettre que ce modèle suppose une approche imparfaite de l'analyse de l'agenda de politiques car il existe deux types possibles de problèmes.

D'une part, certaines décisions quant à diverses politiques publiques ne passent pas nécessairement par les réunions du Conseil municipal ; l'hypothèse est toutefois que celles qui présentent une importance stratégique pour le gouvernement de la ville passe en principe par cette instance de gouvernement car il serait anormal qu'un maire prenne des décisions d'envergure sans avoir préalablement obtenu le consentement du Conseil, et s'il est vrai qu'une telle irrégularité peut avoir lieu, il s'agit plutôt d'une exception venant confirmer la règle. Ce ne sont donc que quelques décisions opératoires concernant les politiques publiques qui peuvent ne pas passer par le Conseil, ce qui ne perturbe pas gravement notre analyse, laquelle vise la compréhension de la délibération et la conception de politiques publiques à son niveau le plus global d'élaboration et d'orientation. Autrement dit, si l'analyse ne tient pas compte de certaines décisions de politique, c'est parce qu'elle reconnaît que celles-ci ne présentent pas une importance stratégique pour le gouvernement de la ville, si ce n'est qu'exceptionnellement.

D'autre part, on peut assister au phénomène inverse, c'est-à-dire que certaines décisions opératoires de faible portée stratégique pour le gouvernement de la ville sont incluses dans l'ordre du jour des réunions du Conseil municipal. Cette situation, qui s'est avérée fréquente dans les études que nous avons réalisées, modifie le poids des diverses affaires dans l'agenda de politiques d'une ville donnée. Ainsi, notre analyse peut prendre une autre tournure dans la comparaison de la quantité d'affaires traitées par type d'agenda de politiques. Nous avons cependant pris la précaution de distinguer les affaires présentées au Conseil à des fins de « traitement administratif » ou en vertu du règlement, de celles présentées en raison de leur pertinence dans la responsabilité décisionnelle du gouvernement de la ville. Nous avons ainsi identifié des affaires devant être approuvées au sein du Conseil *par principe* ; des affaires qui sont *discutées* au Conseil *pour être approuvées* ; et finalement les affaires ayant donné lieu à une *délibération complexe* et ample, dans ce cas, nous parlons d'un degré élevé de *densité* dans la délibération, ce qui signifie une plus longue durée du traitement de l'affaire et un plus grand nombre d'acteurs participant à celle-ci que ce qui était indiqué dans le compte rendu.

En dépit de ses insuffisances et des tournures imprévues qu'elle a pu prendre, cette méthode nous a semblé adéquate pour la compréhension des priorités qui ont prévalu à différents moments dans les gouvernements des villes. Lorsqu'il s'agit d'une analyse couvrant une période assez longue, comme c'est le cas ici, où la période est d'une décennie, de telles insuffisances ou tournures imprévues tendent à se voir mitigées dans la mesure où apparaît la logique de l'évolution de l'agenda de politiques comme élément central de

l'observation. Aussi l'emploi de cette méthode d'analyse impliquant un suivi nous a-t-il semblé approprié.

Pour mener à bien le classement thématique des affaires de l'agenda de politiques, nous avons employé les critères qui apparaissent dans le tableau ci-dessous.

<i>Agenda</i>	<i>Sous-agenda</i>	<i>Caractéristiques</i>
Agenda de services municipaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eau potable</li> <li>• Drainage et système d'égout (inclut le traitement des eaux usées)</li> <li>• Traitement des déchets</li> <li>• Électrification</li> <li>• Marchés, parcs et cimetières</li> <li>• Éclairage public</li> <li>• Sécurité publique</li> <li>• Nettoyage</li> <li>• Voirie</li> </ul>	Agenda portant sur les services que la Mairie fournit constitutionnellement en vertu de l'article 115.
Agenda de services non-municipaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éducation</li> <li>• Santé</li> <li>• Logement</li> <li>• Environnement</li> <li>• Culture et loisirs</li> </ul>	Agenda portant sur les affaires en matière de services qui ne relèvent pas de la Mairie d'après la Constitution, mais dans lesquels le gouvernement local intervient fréquemment comme gestionnaire ou même fournisseur volontaire du service.
Agenda de développement municipal	<p><i>Développement urbain</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plans</li> <li>• Projets ou études</li> <li>• Administration urbaine</li> <li>• Infrastructure urbaine</li> <li>• Concertation</li> <li>• Coordination avec d'autres niveaux de gouvernement</li> </ul> <p><i>Développement social</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructure sociale</li> <li>• Travaux en coopération entre voisins</li> <li>• Programmes de participation citoyenne</li> <li>• Assistance sociale</li> </ul> <p><i>Développement économique</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Économie locale</li> <li>• Tourisme</li> <li>• Emploi</li> <li>• Commerce</li> </ul>	Agenda portant sur le processus de discussion quant au développement urbain, social et économique du territoire municipal et de sa population.
Agenda administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administration interne</li> <li>• Administration de ressources humaines</li> <li>• Administration financière</li> <li>• Administration de ressources matérielles</li> </ul>	Agenda portant sur les affaires en rapport avec les divers aspects de l'administration interne municipale

Agenda politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Du gouvernement des communautés</li> <li>• Relations avec les partis politiques et autres acteurs politiques locaux locales</li> <li>• Relations publiques, divulgation, gestion des médias</li> <li>• De l'ordre de l'état</li> <li>• Coordination avec le gouvernement de l'état</li> <li>• Coordination avec le gouvernement fédéral</li> <li>• Relations avec le Congrès de l'état</li> </ul>	Agenda portant sur les affaires à caractère politique du gouvernement municipal et des relations avec des acteurs externes, et sur la coordination intergouvernementale.
Agenda juridique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlements et manuels d'opération et procédés</li> <li>• Lois</li> <li>• Réformes réglementaires</li> <li>• Autorisation de licences et permis</li> </ul>	Agenda liée aux affaires qui sont discutées à la Mairie en matière juridique et réglementaire.

Pour terminer, il importe de signaler qu'ont été exclues de cette analyse toutes les affaires à caractère personnel qui apparaissent parfois dans les actes du Conseil, comme les pétitions personnelles présentées par un travailleur donné quant à une indemnisation ou les demandes personnelles d'un citoyen n'ayant pas donné lieu à un traitement dans le cadre du Conseil.

### ANNEXE Chapitre 3

TABLEAU 3.1  
Répartition des dépenses publiques par niveau de gouvernement.  
Le cas du Mexique (en pourcentage)

Année	Fédération	États fédérés	Communes
1983	87,42	10,77	1,81
1984	84,57	12,87	2,56
1985	85,41	12,07	2,53
1986	91,02	7,35	1,63
1987	90,15	8,20	1,65
1988	90,55	7,72	1,73
1989	83,14	13,83	3,03
1990	83,01	13,23	3,76
1991	78,70	16,45	4,86
1992	75,14	19,96	4,90
1993	71,35	23,30	5,36
1994	69,58	25,36	5,06
1995	72,22	23,52	4,27
1996	72,53	23,18	4,29
1997	71,76	24,15	4,09

Source : élaboré par l'auteur à partir de données fournies par l'INEGI : *El ingreso y el gasto público en México*, diverses éditions ; ainsi que *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diverses éditions. Les données concernant le District fédéral sont incluses dans la Fédération.

TABLEAU 3.2  
**Structure des ressources (recettes) publiques par niveau de gouvernement  
(en pourcentage)**

Année	Pourcentage niveau fédéral	au Pourcentage niveau des États fédérés	au Pourcentage au niveau des communes
1983	84,50	13,70	1,80
1984	82,70	15,00	2,30
1985	82,70	14,90	2,40
1986	84,00	13,60	2,40
1987	84,80	13,10	2,10
1988	84,10	13,30	2,60
1989	82,10	15,20	2,70
1990	82,40	14,40	3,20
1991	82,40	14,30	3,30
1992	79,80	16,90	3,30
1993	75,00	21,00	4,00
1994	68,51	26,25	5,24
1995	69,44	25,86	4,69
1996	71,10	24,39	4,51
1997	69,77	25,85	4,38

Source : élaboré par l'auteur à partir de données fournies par l'INEGI : *El ingreso y el gasto público en México*, diverses éditions ; ainsi que *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diverses éditions. Les données concernant le District fédéral sont incluses dans la Fédération.

TABLEAU 3.3  
**Répartition des ressources propres (directs) et des contributions fédérales (1983-1997)**  
**(en pourcentage)**

Année	États			Communes		
	Contributions	Ressources propres	Autres	Contributions	Ressources propres	Autres
1983	52,9	16,7	30,4	64,4	30,8	4,8
1984	52,2	15,2	32,6	59,1	30,6	10,3
1985	49,1	15,8	35,1	57,1	64,3	8,6
1986	52,2	18,3	29,5	59,4	32,8	7,8
1987	52,1	14,5	33,4	57,3	33,0	9,7
1988	61,0	10,7	28,3	58,1	31,8	10,1
1989	49,0	8,8	42,2	51,0	36,9	12,1
1990	59,9	12,2	27,9	48,1	37,7	14,2
1991	59,2	13,3	27,5	47,1	40,0	12,9
1992	48,7	17,3	34,0	47,9	40,9	11,2
1993	43,8	22,8	33,4	44,4	39,2	16,4
1994	38,2	29,8	32,0	48,6	38,6	12,9
1995	56,1	13,8	30,1	50,3	35,6	14,1
1996	64,6	11,2	24,2	55,7	31,4	12,9
1997	62,4	12,7	24,9	57,1	29,4	13,5

Source : élaboré par l'auteur à partir de données fournies par l'INEGI : *El ingreso y el gasto público en México*, diverses éditions ; ainsi que *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diverses éditions. Le District fédéral n'est pas inclus.

Les comptes qui composent la rubrique des ressources propres sont : les impôts locaux, les recettes diverses, le prix des services. Ceux qui composent la rubrique « autres » sont : la dette publique et les ressources non utilisées au cours de l'exercice.

## ANNEXE Chapitre 4

TABLEAU 4.1  
Définition des catégories pour les recettes et les dépenses publiques

### A. REVENUS

Catégorie	Définition
<b>Recettes</b>	Perceptions monétaires dont dispose la commune pour accomplir ses fonctions.
Impôts	Contributions payées par les personnes physiques et morales prévues par la loi.
Contributions	Pourcentages de la perception fédérale totale que les lois étatiques ou fédérales concèdent aux communes.
Droits	Paiements pour services.
Produits	Paiements reçus pour l'aliénation de biens patrimoniaux.
Profits	Contraventions, majorations, frais de mise en œuvre, appoints, indemnisations.
Dette publique	Revenus issus de la souscription à des crédits.
Pour le compte de tiers	Sur la propriété immobilière, l'industrie et le commerce.
Disponibilités	Quantités d'argent non dépensé l'année antérieure.
Services rendus par les citoyens	Paiements pour l'obtention d'un bénéfice.
Transferts	Ressources de programmes étatiques et fédéraux préalablement déterminés.
Revenus propres ou directs	Ceux qui sont obtenus directement de la communauté : impôts, droits, produits et profits.
Revenus ordinaires	Impôts, droits, produits, profits, apports extraordinaires et contributions.

### B. DÉPENSES

Catégorie	Définition
<b>Dépenses</b>	Total des dépenses de la commune.
Frais administratifs	Dépenses qui couvrent les besoins administratifs (frais courants).
Travaux publics et développement	Frais en travaux ou acquisition d'équipement pour améliorer l'administration (frais d'investissement).
Transferts	Ils couvrent des frais occasionnés par des tierces personnes ou par le paiement des intérêts d'une dette.
Dette publique	Paiement des crédits obtenus.
Disponibilités	Quantités d'argent non dépensé.
Pour le compte de tiers	Remises d'argent provenant de conventions ou de lois à des tierces personnes.

**TABLEAU 4.2**  
**Structure en pourcentage moyen des recettes et des dépenses des communes**  
**urbaines et rurales du Mexique, 1978-1997**

CATÉGORIES	URBAINES			
	GRANDES	MOYENNES	PETITES	RURALES
<b>Recettes</b>	100	100	100	100
Impôts	21.31	16.81	14.91	6.87
Contributions	40.56	48.42	48.27	54.61
Droits	11.66	7.42	7.78	3.70
Produits	6.57	5.01	5.08	3.44
Profits	11.65	10.71	11.64	6.54
Dette publique	3.58	4.42	5.04	7.12
Pour le compte de tiers	1.17	3.94	2.73	1.34
Disponibilités	1.69	1.38	1.49	1.80
Services rendus par les citoyens	0.26	0.15	0.46	0.12
Transfers	1.20	1.17	1.43	2.65
Autres	0.34	0.55	1.18	0.75
<b>Dépenses</b>	100	100	100	100.00
Frais administratifs	62.89	60.22	61.99	48.93
Travaux publics et développement	25.23	24.68	23.44	25.87
Transfers	5.57	5.56	5.49	6.69
Dette publique	2.92	3.60	3.35	6.97
Disponibilités	3.03	2.50	3.32	8.67
Pour le compte de tiers	0.37	3.45	2.41	2.86

Source: Élaboration propre basée sur les données de l'INEGI.

## ANNEXE Chapitre 5

Tableau No. 5

### Employés de l'administration de la ville de Toluca entre 1988 - 1998

Année	Total	Augmentation	Employés publics par millier d'habitants
1988	2199	-	4.8
1989	2148	-51	4.5
1990	2164	16	4.4
1991	2491	327	5.0
1992	2715	224	5.3
1993	2693	-22	5.1
1994	2833	140	5.2
1995	2913	80	5.2
1996	2923	10	5.1
1997	3166	243	5.4
1998	3320	154	5.5

Source: Construction personnelle à partir des données de la Commune de Toluca

## ANNEXE Chapitre 6

**TABLEAU 6.1**  
**Les finances publiques de la commune de León**  
(POURCENTAGES)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998
<b>Des revenus</b>										
Impôts	22.4	27.2	28.6	33.7	33.7	30.5	29.7	24.2	20.0	14.0
Droits perçus	18.4	21.6	11.3	7.5	12.0	4.6	11.6	6.7	6.0	3.8
Produits	9.8	5.8	10.1	8.0	4.8	8.4	5.2	5.0	5.0	2.8
Profits	5.6	5.3	6.2	10.5	10.8	14.3	5.9	12.6	10.5	33.4
Participations	42.6	37.3	43.5	39.0	37.3	42.2	47.5	51.6	51.0	42.6
Dette Publique	0.0	1.1	0.0	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Autres	1.2	1.8	0.3	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	7.5	3.4
<b>Revenu Total</b>	<b>100</b>									
<b>Des dépenses</b>										
Administratifs	65.3	51.2	57.1	61.3	64.1	59.4	60.4	67.0	63.7	59.2
Investissements	27.1	33.8	29.6	24.9	25.9	29.1	23.7	19.8	21.7	30.2
Transferts	7.6	11.2	9.2	8.4	10.0	11.4	9.6	10.1	9.8	9.2
Dette Publique	0.0	0.0	4.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	1.4
Autres	0.0	3.8	0.0	5.4	0.0	0.1	6.1	3.1	4.8	0.0
<b>Dépense Total</b>	<b>100</b>									

Sources: Élaboration personnelle à partir de plusieurs documents. Pour la période 1989-1994 INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1991-1995. Pour 1996, INEGI, base de données Simbad. Pour 1998, feuille électronique de León Guanajuato. <http://www.leon.gob.mx>.

\*valeurs estimées

**TABLEAU 6.2**

**Les indices de dégageant financière de León, 1989-1998**  
(1994=100)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Indice de capacité financière administrative	86.06	116.8	98.33	97.52	95.57	97.25	86.83	72.23	65.15	91.33
Autonomie financière	42.63	37.25	43.50	38.96	37.28	42.23	47.55	51.58	51.00	42.69
Investissement de la commune	3.69	2.96	3.38	4.01	3.87	3.44	4.22	5.05	4.61	3.32
Dépenses de la commune per capita	123.3	147.1	173.7	186.7	208.3	215.6	175.2	143.3	134.8	189.1
Revenus de la commune per capita	123.3	147.1	173.7	186.7	208.3	215.6	175.2	143.3	134.8	189.4
Investissement de la commune per capita	33.38	49.65	51.45	46.54	53.87	62.73	41.54	28.36	29.25	57.07

Source: Pour une description plus détaillée de ces indices voir Chapitre 4.

## ANNEXE Chapitre 7

TABLEAU 7.1

**Les finances publiques de la commune d'Aguascalientes, (1994=100)**  
( POURCENTAGES)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Des revenus</b>										
Impôts	16.1	12.7	18.0	18.7	21.9	28.6	17.9	13.7	12.6	10.6
Droits perçus	6.2	10.2	12.2	13.5	2.3	2.7	13.8	16.7	19.3	14.8
Produits	22.7	12.4	8.4	21.4	28.9	14.4	3.7	4.0	4.3	3.1
Profits	13.3	10.7	15.1	10.9	9.4	9.6	18.1	5.1	5.4	4.5
Participations	40.1	31.5	42.0	35.5	37.4	44.0	46.5	59.6	57.0	64.3
Autres	1.6	22.6	4.3	0.0	0.0	0.8	0.0	0.9	1.4	2.7
<b>Revenue Total</b>	<b>100.0</b>									
<b>Des dépenses</b>										
Administratifs	49.2	48.5	46.1	61.6	56.8	66.4	63.3	74.5	71.1	64.3
Investissements	47.9	48.1	49.0	34.1	33.6	24.0	14.8	9.4	14.8	23.2
Transferts	1.1	1.3	1.6	1.0	0.9	2.0	1.0	0.7	1.9	2.7
Dette Publique	0.4	0.5	3.3	1.9	8.0	7.4	8.7	5.8	6.5	4.5
Autres	1.4	1.6	0.0	1.4	0.8	0.3	12.2	9.7	5.7	5.3
<b>Dépenses totales</b>	<b>100.0</b>									

Sources: élaboration personnelle à partir de plusieurs documents. Pour la période 1989-1994, INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1991-1995. Pour la période 1995-1998, Ministère de Finances de la commune d' Aguascalientes, 1998.

TABLEAU 7.2

**Les indices de dégagement financière de la commune d'Aguascalientes, 1989-1998**  
(1994=100) PESOS

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Balance financier	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2433.21	2839.63	397.40	17692.58
Indice de capacité financière administrative	118.38	94.56	116.62	104.70	110.18	83.31	85.75	54.09	58.64	58.23
Autonomie financière	40.09	31.51	42.02	35.50	37.40	43.96	47.21	60.87	57.12	72.84
Investissement de la commune	2.09	2.08	2.04	2.94	2.98	4.17	6.84	10.85	6.77	4.89
Dépenses de la commune per capita	234.15	302.42	252.83	299.69	334.44	297.95	280.75	227.83	245.57	202.25
Revenues de la commune per capita	234.15	302.42	252.83	299.69	334.44	297.95	284.92	232.51	246.21	229.25
Investissement de la commune per capita	112.17	145.49	123.89	102.07	112.23	71.37	41.68	21.43	36.34	46.85

Source: Pour une description plus détaillée de ces indices voir Chapitre 4.



### *Résumé:*

A l'origine de cette étude se trouve la question de savoir jusqu'à quel point l'action publique constitue une composante cruciale du développement local. Le concept d'action publique adopté dans cette recherche est envisagé comme un continuum qui va de l'État à la Société. Il fait allusion à l'interaction des deux univers, leurs régulations croisées, leurs convergences et leurs divergences. La recherche sur le terrain analyse le cas de villes moyennes dans un pays en développement (Mexique) à partir d'une approche longitudinale qui couvre une période de dix ans d'observation dans quatre villes différentes. Tout au long de l'analyse, nous effectuons un suivi de variables quant à la performance gouvernementale et aux initiatives de coalitions d'hommes d'affaires et de mouvements sociaux urbains. Nous avons observé de façon détaillée l'agenda des politiques publiques locales touchant au développement urbain. Les conclusions de cette recherche sont tirées à partir de l'évolution d'ensembles de variables et de leurs interdépendances. Il ressort clairement de cette étude qu'il ne suffit pas de décentraliser des fonctions et des ressources en faveur des gouvernements locaux pour fortifier le développement, il est également indispensable qu'ait lieu une convergence d'intérêts entre le gouvernement local, les groupes d'hommes d'affaires et les mouvements de citoyens. Le terrain étudié nous montre que de telles convergences se construisent progressivement et que, dans un tel processus, la pratique de la gestion stratégique par le gouvernement municipal est cruciale.

### *Abstract:*

The research question of this study is about the importance of public action in local development. The conceptualization of public action adopted in this research is a continuum process crossing State and Society. Public Action is understood as an interaction between governmental and non-governmental actors, their crossing regulations systems, and the convergence and divergence points. The study is based in four case studies from middle size mexican cities with a longitudinal approach during a ten years period. The observation was focused in three dimensions: urban governmental strategies, urban growth coalition activities, and citizen participation in urban development decisions. We studied specifically the Municipal Council urban policy decisions during ten years. The objective was to identify the evolutionary patterns of change in local public action in cities and some prototypical tracks in this evolution. Conclusions are that decentralization to local governments is not as important as most of literature presents to encourage urban development, even if decentralization doesn't occur, local public action seems to be more determinant to development. In this process, Strategic Management approach in urban government seems to be crucial.

### MOTS-CLES

Action publique – Développement local – Management stratégique des villes –  
Politiques publiques locales