

ASPECTS ADMINISTRATIFS DE LA REGIONALISATION  
AU MEXIQUE

C o o r d i n a t e u r :

Ignacio Pichardo Pagaza,

Membre du Conseil Directif de  
l'Institut National d'Administra-  
tion Publique, et Secrétaire Gé-  
néral du Gouvernement de L'Etat  
de Mexico.

## REMERCIEMENTS

Ce travail est dû à la collaboration d'un groupe de professionnels auxquels nous tenons à exprimer notre reconnaissance. Ce sont, d'abord: le Dr. WESLEY BJUR, auteur de ce rapport; se sont ensuite, les spécialistes qui ont réalisé les études relatives à chacun des organismes régionaux choisis pour l'analyse: MM. Adalberto Saldaña, Raúl Zárate Machuca et Julian Salazar pour la partie qui traite des antécédents du Fédéralisme au Mexique; le Dr. Hermógenes Moreno et MM. Gordon Linden et Christian Mari pour les travaux sur la Commission du Grijalva, le Plan Chontalpa, la Commission des Zones Arides et le Projet Sidérurgique de "Las Truchas"; le Dr. Humberto Tapia et M. John Roybal pour le Plan Huicot et la Commission du Patrimoine Indigène de la Vallée du Mezquital, M. Abelardo López Suárez pour la Commission du Papaloapan; enfin MM. Antonio Vélez et Francisco Covarrubias pour l'étude sur le Ministère des Travaux Publics et l'Aire Métropolitaine de la Vallée de Mexico.

De même nous voulons remercier M. Juan Carlos Padilla pour l'aide qu'il nous a apportée dans la coordination de ce travail, ainsi que M. José Yurrieta pour sa contribution à l'édition de celui-ci.

Le Coordinateur

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

## SYNTHESE ET CONCLUSIONS PRINCIPALES

### *Synthèse*

1. Dans le but d'aborder le thème qui a trait aux aspects administratifs de la régionalisation au Mexique, il a été constitué un groupe interdisciplinaire formé de chercheurs en administration publique, en sciences politiques et d'économistes.

Pour traiter le sujet d'une manière systématique, il a été décidé de faire des recherches au moins dans les quatre directions suivantes: a) la récente expérience mexicaine en développement régional; b) quels ont été les types d'organismes créés pour mettre en exécution des plans régionaux; c) quels problèmes administratifs ont affronté ces institutions; d) compte tenu des découvertes sur les points précédents, quelles suggestions pourraient être formulées pour l'avenir de la régionalisation au Mexique.

2. De multiples expériences dans le domaine de la régionalisation ont été réalisées dans le pays au cours du dernier quart de siècle. Après une étude préliminaire des principales expériences, un schéma, mettant en relief les critères pragmatiques utilisés, a été élaboré. Parmi ces critères, les principaux furent géophysiques et géoéconomiques, ethnoculturels, administratifs et politiques.

3. Sur la base de ces critères et d'autres plus détaillés qui ont été décrits dans le corps de cette étude, une multitude d'organismes qui opèrent sur le plan régional ont été identifiés. Une telle identification a conduit à deux considérations préliminaires: 1) La liste des organismes régionaux était plus longue que prévu; 2) La gamme des structures administratives mises en jeu était très étendue.

4. Une étude plus minutieuse de la mosaïque d'organismes régionaux a permis d'en sélectionner un petit nombre sur lesquels on

pourrait essayer une approche fructueuse. Pour qu'une institution soit choisie comme sujet d'étude, elle devait au moins remplir les conditions suivantes: 1<sup>o</sup>) Représenter d'une manière singulière une structure administrative; 2<sup>o</sup>) Symboliser un seul des critères de régionalisation généralement utilisés; 3<sup>o</sup>) Couvrir une période d'étude de sorte qu'elle permette d'inclure des organismes de création récente et d'autres plus anciens.

5. L'analyse détaillée a été faite sur les organismes suivants: la Commission du Papaloapan, la Commission du Fleuve Grijalva, le Plan Chontalpa, "l'Héritage Indigène de la Vallée du Mezquital", le Plan Huicot, la Commission Nationale des Zones Arides, le Programme National Frontalier, les Assemblées Générales pour les Progrès Matériels, les Nouveaux Centres du Ministère des Travaux Publics, les Plans Régionaux de plusieurs entités fédératives, les divers niveaux gouvernementaux dans la zone urbaine de la Vallée de Mexico.

6. Les documents séparés qui contiennent la recherche sur le terrain de chacun des organismes mentionnés ne font pas partie de cette étude. Cependant il sont disponibles. L'ensemble du travail comprend le résumé dans lequel sont indiqués seulement les aspects essentiels de chacun d'eux. Le propos de ce travail est que l'analyse des organismes existants serve de plateforme pour une spéculation suffisamment raisonnée de ce qui doit être l'avenir de la régionalisation au Mexique.

7. Avant d'aborder la réflexion spéculative, il est utile d'indiquer quelles sont les tendances les plus marquées, qui, en ce moment, se font sentir dans le pays, en matière de politique de régionalisation.

8. La première tendance qui s'observe est le désir de renforcer certains organismes régionaux existants. Cela signifie, comme on devait s'y attendre, qu'il y a eu des expériences positives et négatives au cours de ces dernières années. D'après le bilan fait par l'Administration Fédérale elle-même sur ces organismes régionaux, certains d'entre eux ont marqué des points de succès, et par conséquence, ont connu le renforcement politique et l'appui économique pour leur action. Un des cas les plus notoires est celui de la Commission du Fleuve Grijalva.

9. Une autre tendance remarquable à l'heure actuelle, est celle de créer de nouveaux organismes régionaux comme organismes de coordination administrative. Un exemple édifiant est constitué par le Plan Huicot. Un autre encore plus récent est représenté par la création de commissions d'état pour le développement économique. Ce ne sont pas

réellement des organismes d'exécution, mais des instruments pour coordonner l'action de plusieurs services (en particulier les Ministères et les Départements d'Etat).

10. La troisième des tendances dans ce domaine se manifeste dans la décentralisation que certaines institutions fédérales réalisent. En réalité, il s'agit d'une *déconcentration administrative* à proprement parler, étant donné que ce sont des organismes fédéraux qui "cèdent" à leurs propres subdivisions administratives régionales des fonctions auparavant centralisées. Cette tendance vient accompagnée d'un phénomène qui est du plus grand intérêt: la déconcentration administrative régionale de certains Ministères s'effectue dans le cadre des limites politiques de chaque entité fédérative. En d'autres termes, c'est le début de l'introduction de la notion de Région-Etat Fédéral. Cette dernière observation sur ce qui se passe actuellement est le commencement de nos réflexions sur le futur.

### *Principales conclusions*

1. Un bilan général des résultats obtenus avec les différentes politiques de régionalisation au cours des vingt-cinq dernières années, si risqué qu'il soit permettrait d'arriver à deux assertions: d'abord, pour la majorité des organismes étudiés on a pu apprécier une amélioration dans les niveaux et conditions de vie de la région en question. Evidemment bien qu'on ait apprécié des différences dans l'efficacité administrative des divers organismes et, par conséquence, dans l'impact sur la région. Il n'a pas été possible de chiffrer l'amélioration des niveaux de vie pour la bonne raison qu'il n'existe pas de structure administrative autre pour la comparaison. Ensuite on peut affirmer par contre, que, du point de vue de l'équilibre entre les diverses régions du pays, les effets de la politique de régionalisation sont inappréciables. Autrement dit, il y a eu succès plus ou moins grand dans la perspective *intra-régionale*, mais les réussites ne sont pas perceptibles du point de vue *interrégional* ou d'équilibre au niveau national.

2. Les tendances actuelles de la politique de régionalisation qui ont été mentionnées auparavant s'avèrent insuffisantes pour obtenir un développement plus intense intra-régional et interrégional| Il est indispensable de la compléter par d'autres mesures plus radicales. La plus importante de celles-ci serait de considérer que toute future politique de régionalisation doit avoir pour point de départ le fait que les régions

naturelles sont les entités fédératives elles-mêmes. Le fait de reconnaître cette réalité fondamentale déclenchera une réforme administrative à tous les niveaux de gouvernement du pays.

3. Les régions économiques en lesquelles le pays a été divisé ne reconnaissent pas les frontières politiques, bien sûr. Toutefois, il faut éviter l'erreur de regrouper des zones qui ne soient pas constituées par des états pris dans leur totalité. En dépit de ce qui précède, l'expérience a montré que, pratiquement, aucun plan régional qui a englobé plus d'une entité fédérative, n'a prospéré au-delà de quelques rares réunions de coordination. *Malgré l'existence de régions économiques bien définies dans le pays, il est indispensable que les futures approches de planification régionale se fassent sur la base qui considère comme régions, chacune des entités fédératives.*

4. En partant de la base que chaque Région-Etat est une unité module pour la planification, la prémisse qui s'impose immédiatement est la *révision administrative des relations économique-administratives entre l'Etat Fédéral et les entités du Pacte de l'Union*. Parler de révision des relations Fédération-Etats, ne signifie pas suggérer la convocation à des mécanismes multilatéraux spécifiquement chargés de faire la dite révision. On pense plutôt à un changement délibéré de nuance, d'optique ou de philosophie de gouvernement quand on traite d'affaires qui concernent deux niveaux de gouvernement. C'est la prise de conscience du fait qu'il convient à la Nation que les états-régions se fortifient économiquement et administrativement.

5. Les domaines qui se prêtent le plus au commencement de révision des relations entre la Fédération et les Etats sont les finances et l'économie d'un côté et l'administration de l'autre.

*Dans le domaine financier il faut signaler que le renforcement du trésor dans les Etats sera une mesure de régionalisation de la plus grande portée.* Un tel renforcement doit s'obtenir à travers deux groupes de mesures. C'est-à-dire, revoir le champ de concurrence fiscale sans peur de voir les états concourir avec leurs propres impôts dans des domaines qui sont constitutionnellement de caractère fédéral. Les nouveaux types d'impôts qui seront étudiés ne devront pas être pensés pour être opérés exclusivement par le Gouvernement Fédéral. D'autre part, il convient d'analyser l'établissement d'un système automatique de subventions que le Gouvernement Fédéral accorde pour des programmes étatiques et municipaux. Dans d'autres pays, ce mécanisme amplement utilisé est connu sous le nom de "système de transfert"

(grants). Un tel système de transferts automatiques —non pas de participations fiscales— remplacerait une multitude de programmes qui, au niveau de l'Etat de la Municipalité, sont réalisés par le Gouvernement Fédéral. En voilà des exemples: introduction de l'eau potable, système de drainage, programme de développement rural, chemin d'investissement-travail et une infinité d'activités fédérales qui doivent et qui peuvent être réalisées par les gouvernements des municipalités et des états.

6. Du point de vue des relations administratives, il est indispensable de ré-étudier les normes constitutionnelles qui détermineront la sphère de compétence entre le Gouvernement de l'Union et les entités fédératives. Sous l'angle du principe constitutionnel fondamental qui signale que ce qui n'est pas expressément considéré comme faculté du Gouvernement Fédéral ressortit à la sphère d'action des états, du point de vue des domaines qui sont désignés à la Fédération d'une manière spécifique.

7. *Le développement régional, que les Gouvernements des Etats et des Municipalités soient ceux qui le réalisent, exige chaque fois un plus grand nombre d'activités qui appartiennent à la fonction publique.* Il est hors de doute qu'au niveau régional, chaque état peut réaliser avec plus d'efficacité des tâches administratives et économiques qui se révèlent, par leur volume, écrasantes pour le Gouvernement Fédéral. D'autre part, il y a des activités traditionnelles de la Fonction Publique comme l'éducation, qui, pour l'énorme croissance démographique, ne peuvent plus être menées efficacement à partir du Gouvernement Central. Il est donc indispensable de décentraliser ces fonctions au niveau de la Région-Etat et de la Municipalité. D'autre part encore, tous les jours, la sphère de la fonction publique grandit en créant de nouvelles tâches. Tel est le cas de l'action fondamentale de l'amélioration des conditions de vie, de la protection des ressources naturelles, de la lutte contre la pollution, spécialement de la pollution des eaux, et d'autres tâches liées à la brusque rupture de l'équilibre écologique qui commence à se manifester dans diverses zones. La thèse est que ce genre d'activités intéresse beaucoup plus les autorités locales elles-mêmes car elles peuvent les réaliser avec beaucoup plus d'efficacité.

8. La liste des activités que le Gouvernement Fédéral doit décentraliser est énorme et s'allonge chaque jour. Définitivement, il ne s'agit pas de comprendre par décentralisation la simple dévolution aux bureaux régionaux d'activités que les institutions fédérales réalisaient

depuis le Centre. Ce phénomène, d'une grande valeur administrative sans aucun doute, du reste, doit être compris comme une déconcentration. Mieux, il s'agit ici d'un découpage de grands blocs de fonctions et de programmes que réalisent dans l'actualité (ou essaient de le faire) les organismes dédéraux, pour les incorporer à la sphère d'action des autorités locales. A titre d'exemple on évoque les fonctions et programmes suivants: programmes routiers, en particulier de chemins d'investissement-travail, programmes de la petite irrigation et de la formation de petites zones d'irrigation, programmes d'adduction et d'égout et programmes de santé publique. Pour ce qui est des fonctions en plus de celles de l'éducation et de l'amélioration des conditions de vie, déjà évoquées, on se réfère à l'action forestière et à l'expansion agricole.

*En résumé, au Mexique la régionalisation doit être une politique de véritable décentralisation des programmes et des fonctions qui, aujourd'hui, sont de caractère fédéral et qui, dans l'avenir seront du domaine de l'Etat de la Municipalité avec l'apport financier fédéral correspondant.* La tendance qui apparaît dans la conclusion précédente doit être renforcée par la régularisation des activités des grands Ministères et des instituts fédéraux. En d'autres termes, il est nécessaire de stimuler par tous les moyens la déconcentration administrative des Ministères sur la base de bureaux fédéraux.

9. *La formation de grandes aires métropolitaines en divers points du pays exige la création de véritables plans urbains et régionaux, et cela est une exception fondamentale au principe de régionalisation sur la base d'une seule entité fédérative.*

Les zones métropolitaines du pays, en particulier la Vallée de Mexico, posent les plus graves problèmes de développement régional qu'économistes, politologues, planificateurs et hommes politiques ont eu à affronter jusqu'à présent. Le développement urbain des zones métropolitaines implique nécessairement que l'on formule des plans régionaux d'une haute valeur technique qui gravitent autour de mécanismes délicats de coordination entre divers niveaux de Gouvernement Fédéral, étatal et municipal.

10. La conclusion finale est que la politique de régionalisation au Mexique, vue sous l'angle de ses aspects administratifs, présente actuellement des tendances positives et convenables, mais qui requièrent absolument d'être complétées par d'autres décisions. Les mesures actuellement en vigueur sont recommandables, et celles qui dans l'avenir doivent être proposées se résument comme suit:



I. *Aspects administratifs de la régionalisation qu'il faudrait recommander:*

- a) Renforcement des organismes régionaux qui ont prouvé leur efficacité.
- b) Création de nouveaux organismes régionaux, uniquement comme mécanismes de coordination administrative.
- c) Déconcentration d'activités des grands organismes fédéraux en bureaux d'état.

II. *Aspects administratifs de la régionalisation qui doivent être implantés dans le futur immédiat.*

- a) Identification des Etats Fédératifs comme régions "naturelles".
- b) Révision des relations financières et administratives entre le Gouvernement de l'Union et les Gouvernements locaux.
- c) Renforcement des trésoreries des Etats au travers de mesures impositives qui amplifient le catalogue des impôts et des droits.
- d) Décentralisation de programmes fédéraux pour les transformer en programmes d'Etat et de Municipalité, conjointement à la création d'un système de transferts automatiques qui leur donne l'appui financier nécessaire.
- e) Révision du domaine d'action des autorités locales pour que ce soit elles —et non pas le Gouvernement Fédéral— qui réalisent certaines fonctions publiques traditionnelles et d'autres de conception récente.
- f) Solution spécifique pour les problèmes des zones urbaines, au moyen de plans régionaux qui engagent le Gouvernement Fédéral et diverses autorités locales.

## INTRODUCTION

### LES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL AU MEXIQUE

Une fois réalisée l'unité nationale, à l'intérieur et assurée la stabilité de ses frontières vis à vis de l'extérieur, la promotion du développement socio-économique apparaît comme l'une des priorités les plus urgentes de l'action de l'État et il n'est pas exagéré de dire que la majorité des interventions gouvernementales se font dans cet esprit.

On peut évaluer le développement selon de multiples critères; chacun d'eux, cependant, traduit la même idée: le passage d'un état de fait où certaines limitations sont ressenties, à un autre que l'on pense plus désirable. L'idée de formuler un plan ou une stratégie amenant le changement désiré est comprise dans le principe même de conceptualisation du processus conduisant d'une situation à une autre estimée supérieure.

Au niveau national la planification du développement poursuivi a pour corollaires les idées du développement régional et de régionalisation dans la mesure où la planification conduit à décider ce que l'on va produire et où cela se fera, le "où implique une région adaptée au produit et le "quoi?", la priorité donnée à certains secteurs de production.

La régionalisation est généralement justifiée par deux raisons, l'une d'ordre économique et l'autre d'ordre social. L'économiste se préoccupe des coûts de congestion associés à la localisation dans une seule zone des centres de production. Lorsqu'il a été établi, empiriquement ou dans l'esprit de ceux qui exercent le pouvoir, que le coût marginal de congestion (le coût social engendré par la création d'une nouvelle unité de production), il devient alors recommandable de transférer les nouvelles usines à quelque autre région où les facteurs de production

sont moins concentrés et où les déséconomies entraînées par la congestion seront moins importantes.

Il est évident que la croissance industrielle et urbaine de la Vallée de Mexico a atteint le point où les coûts marginaux de sa poursuite dépassent les bénéfices marginaux qu'elle procure. Par exemple, en 1967, le coût par habitant des services offerts par différents organismes gouvernementaux dans le District Fédéral était 19 fois plus élevé que dans l'Etat de Oaxaca, 18 fois plus élevé que dans l'Etat de Guerrero, etc., alors qu'en 1960 les indices de production par tête dans le District Fédéral montraient une productivité 6,5 fois supérieure à celle de l'Etat de Oaxaca 5,5 fois supérieure à celle de l'Etat de Guerrero, etc. Résumé par Carrillo Arronte, cela signifie que:

le gouvernement mexicain dépense relativement trois fois plus pour chaque habitant dans le District Fédéral par peso de production que dans les Etats pauvres du pays, ce qui nous montre une nouvelle fois combien l'apparente "productivité" des habitants de la vallée centrale macrocéphale se révèle coûteuse pour le pays.<sup>1</sup>

On peut alors conclure que l'existence à l'intérieur d'une nation de différences si marquées du revenu per capita entre diverses régions n'est ni efficace du point de vue économique, ni désirable socialement, ni viable politiquement. Le Gouvernement Fédéral a suivi une politique de distribution de ressources destinées au développement économique et social des régions défavorisées. Les questions auxquelles nous avons essayé de répondre dans cette étude ont trait à l'efficacité de l'administration de ces ressources et à leur impact sur le développement régional.

### *La Planification Regionale au Mexique*

Shafer relève d'une part que des études ont été réalisées au niveau fédéral mais que l'action relative aux problèmes régionaux du Mexique a été limitée depuis 1920; d'autre part que l'idée de planification régionale ne s'est pas répandue avant la création des premières commissions pour le développement des bassins hydrauliques en 1947.<sup>2</sup> Depuis

<sup>1</sup> Ricardo Carrillo Arronte: *La Estrategia del Desarrollo Regional de México: Evolución, Magnitudes y Perspectivas*. (México, Plan Lerma de Asistencia, sin fecha) pp. 30-31.

<sup>2</sup> Robert Jones Shafer, *Mexico: Mutual Adjustment Planning*. (Syracuse: Syracuse University Press, 1966) p. 96.

lors, l'idée de planifier le développement régional semble s'être imposée, sans doute parce qu'elle se réfère à l'idée et à la compréhension du fait qu'il y a "plusieurs Mexiques", que le reste du pays doit être mieux développé par rapport au District Fédéral et grâce à une foi croissante dans le fédéralisme politique plutôt que dans le centralisme.<sup>3</sup> L'usage de l'approche régionale retient aussi l'intérêt national pour l'irrigation et le développement de ressources hydroélectriques.

### *Definition des Regions*

Que ce soit pour des raisons méthodologiques ou techniques, la planification du développement national conduit inévitablement à subdiviser le pays en régions afin que les plans puissent s'adapter aux caractéristiques et aux ressources des différents espaces économiques. Cela conduit aisément à énoncer les généralisations suivantes: les régions sont définies sur la base de leur homogénéité telle qu'elle est perçue; les critères d'homogénéité sélectionnés pour une certaine définition de la région peuvent varier dans une large mesure selon les desseins des hommes politiques ou des économistes qui font la planification.

Le travail le plus important publié à ce jour au Mexique sur les critères de régionalisation géo-économique a été réalisé par le Dr. Angel Bassols Batalla qui dans son livre "La division économique régionale du Mexique"<sup>4</sup> discute la plupart des facteurs entrant dans la définition géo-économique des régions. Par exemple:

1) L'ensemble prépondérant des phénomènes relatifs à la production, la distribution et la consommation. En ce qui concerne la production il est important qu'elle soit spécialisée à l'échelle nationale, échelle dans laquelle les facteurs économiques et naturels se combinent pour intégrer un espace significatif de l'économie nationale.

2) L'existence relativement autonome de la région, dans le sens où elle possède suffisamment de ressources pour assurer son développement présent et à venir, et peut ainsi réaliser l'intégration de l'industrie et de l'agriculture d'une manière satisfaisante pour les besoins locaux, compte tenu de l'existence de ressources humaines et naturelles à une échelle permettant la spécialisation.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Angel Bassols Batalla, *La División Económica Regional de México*. (México, D. F. UNAM, 1967).

Il continue par une revue des facteurs géographiques et économiques permettant de déterminer les limites d'une région, la topographie, le climat et la nature des sols; les ressources naturelles; la densité de la population; le genre et le nombre d'entreprises; les besoins de matières premières; les besoins et la disponibilité de main d'oeuvre; les types de cultures pratiquées; la répartition de la propriété privée; la répartition de la richesse; l'efficacité des réseaux de communication; les genres de transports utilisables; etc.

En fonction de ces facteurs, Bassols Batalla divise la nation en huit zones de base pour la planification économique et sociale; chaque zone est elle-même divisée en régions économiques, qui, à leur tour se décomposent en sous régions et micro-régions. Bien qu'il soit d'une valeur théorique certaine dans le champ de la science économique, il a été très difficile d'incorporer le travail de Bassols Batalla aux plans nationaux en raison de son absence totale de considération pour la division du pays en états fédérés.

Dans une autre étude, Carrillo Arronte prend en compte la plupart des facteurs déjà relevés par Bassols Batalla, mais reconnaît la nécessité d'une "conciliation optimale" entre de nombreux facteurs d'importance pour ceux qui sont appelés à prendre des décisions d'ordre politique. Il introduit une considération importante pour la planification nationale: le concept d'"Etat-unité". Les quatre principaux points de sa définition d'une "région pour la planification" sont:

- a) la continuité (un espace géographique continu)
- b) l'homogénéité (peut se définir de différentes manières)
- c) les limitations d'ordre statistique (concernant les données existantes et leur recherche)
- d) les limitations d'ordre politico-administratif.<sup>5</sup>

Cette analyse a conduit au découpage du Mexique en dix "régions pour la planification" qui ont servi depuis à réaliser les études et les plans d'investissement de Nacional Financiera, S. A. Cependant, bien que de nombreuses administrations ou organismes fédéraux utilisent déjà une division régionale du pays pour réaliser leur propre planification, le schéma de Carrillo Arronte n'a pas encore été appliqué au niveau national. Les plans régionaux mexicains ont été, dans leur majorité, sectoriels, reflétant l'organisation administrative du gouvernement

---

<sup>5</sup> Ricardo Carrillo Arronte, *Ensayo Analítico, Metodológico de Planificación Interregional en México* (México, D. F. Fondo de Cultura Económica, 1973) p. 78.

fédéral en ministères "sectoriels" comme le Ministère de l'Agriculture, le Ministère des Travaux Publics, etc.

### *La Planification Regionale en Amérique Latine*

Se basant sur l'étude d'à peu près 75 programmes régionaux réalisés dans 14 pays d'Amérique Latine, Walter Stohr définit quatre régions prototypes fondées sur des facteurs économiques, et utilisant les concepts de "centre-périphérie": il les nomme:

a) **POLES DE DEVELOPPEMENT**: ce sont des centres de peuplement, jouissant du pouvoir politique et économique et absorbant le potentiel économique des zones périphériques mais leur apportant en échange innovations, investissements, coordination administrative, commerce, etc.

b) **ZONES RICHES EN RESSOURCES NATURELLES**: ce sont celles qui en raison de la valeur élevée de leur ressources exploitables peuvent attirer capital, technologie et main d'œuvre qualifiée en profitant de termes d'échange favorables.

c) **REGIONS EN STAGNATION OU CONNAISSANT UN DEVELOPPEMENT INSUFFISANT**: Ce sont aussi bien les zones d'agriculture marginale que les vieilles régions industrielles dont la capacité compétitive a tellement décliné qu'elles ne font plus que croître lentement ou qu'elles restent dans un état de stagnation selon la valeur de leurs ressources ou de leur production et de leur distance des marchés.

d) **REGIONS DEPRIMEES**: ce sont celles qui en raison du manque de ressources naturelles demandées sur les marchés extérieurs et/ou dans les zones urbaines souffrent d'une perte de facteurs importants pour leur développement y compris l'émigration d'une partie de la population économiquement active, perte économique due à des termes d'échange défavorables et au déplacement des centres de décision vers les pôles de développement.<sup>6</sup>

En plus de la classification suggérée ci-dessus, le Dr. Stohr recommande également pour chacune de ces catégories, l'adoption de différentes politiques et stratégies planificatrices destinées à élever les conditions économiques de la région ou de la zone à un niveau d'auto-suffisance.

<sup>6</sup> Walter B. Stohr, *El Desarrollo Regional en América Latina: Experiencias y Perspectivas* (Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972) pp. 127-133.

Cependant, ces catégories économiques ne s'appliquent pas parfaitement, semble-t-il, à l'expérience mexicaine dans le domaine de la régionalisation peut-être du fait que la majorité d'entre elles a été financée par le gouvernement fédéral dans le but de permettre l'amélioration des conditions de vie existant dans les régions extrêmement dépourvues, caractérisées par une pauvreté et un retard économique et social amplifiés par l'éloignement, un climat défavorable, des inondations chroniques et d'autres conditions susceptibles d'être améliorées par la création d'une infrastructure de base: routes, barrages, irrigation, écoles, etc.

Il paraît donc évident que c'est essentiellement dans le but d'essayer d'améliorer la condition économique et sociale des habitants d'une région plutôt que guidés par de stricts critères économiques d'auto-suffisance que de nombreux programmes de développement régional ont été entrepris.

Nous pensons cependant que l'expérience mexicaine dans le domaine de la planification et du développement régional peut être aussi importante qu'intéressante pour le Tiers-monde et c'est dans cet espoir que nous avons réalisé cette étude.

## ANTECEDENTS METHODOLOGIQUES

Il y a quelques mois nous avons formé un groupe de chercheurs regroupant l'équipe de l'Institut de Développement Urbain et Régional et quelques collaborateurs du Secrétaire Général de l'Etat de Mexico dans le but d'étudier l'évolution historique et administrative des programmes de développement régional au Mexique. Notons que ces programmes ont connu une nette croissance ces dernières années, qu'il s'agisse de leur nombre ou de leur variété.

Après avoir réalisé un inventaire plus ou moins exhaustif des diverses commissions de développement créées depuis 1950, nous avons sélectionné une douzaine de cas destinés à une étude approfondie, nous intéressant particulièrement à déterminer l'évolution des formes structurelles et administratives utilisées par ces organismes pour mener à bien leur mission.

Dans la mesure où nous désirons utiliser les ouvrages techniques traitant de ces programmes, nous avons conservé présentes à l'esprit les disciplines académiques selon lesquelles sont étudiés les différents types d'homogénéité permettant de définir les régions. Notre travail nous a permis de découvrir que des régions de développement ont été délimitées selon:

- 1) Des similitudes climatiques, ainsi la Commission Nationale pour les zones arides;
- 2) Des facteurs géo-économiques, ainsi le Plan Chontalpa et le Programme National pour les Régions Frontalières;
- 3) Des facteurs hydrologiques liés au développement des bassins des fleuves, ainsi la Commission du Papaloapan et celle du Grijalva;
- 4) Des facteurs ethniques et culturels comme ceux qui sont à l'origine du Plan Huicot ou de l'organisme dénommé "Patrimoine indigène de la Vallée du Mezquital".



Les exemples qui viennent d'être mentionnés transcendent les frontières politiques et juridiques. Ils couvrent en général des zones plus grandes qu'un seul état, ce qui peut bien avoir contribué à la création des commissions *ad-hoc* chargées de stimuler et de coordonner les plans de développement de chacune de ces régions. Il faut cependant remarquer que la même forme d'organisation est également utilisée pour mener à bien un certain nombre de projets qui sont réalisés dans plusieurs états en même temps, particulièrement lorsque ces projets ont une importance nationale, comme c'est le cas :

— pour la création du pôle de développement de "Las Truchas", à partir de la construction d'une entreprise sidérurgique à Ciudad Cárdenas, Etat de Michoacán;

— ou pour la construction de barrages capables de produire une quantité considérable d'énergie hydroélectrique.

D'autre part, comme le principal objet de cette recherche est d'étudier les aspects administratifs des programmes de développement régional, nous avons pensé qu'il était utile d'y introduire des tentatives faites par l'Etat Fédéral pour décentraliser ses administrations en créant des bureaux régionaux, afin de les comparer aux organismes *ad-hoc* dont nous avons déjà parlé. Le Ministère des Travaux Publics qui est responsable de la réalisation des travaux d'infrastructure dans toute la République a créé des bureaux régionaux dans chacune des capitales d'état en raison des distances et des variations géographiques des programmes auxquelles il doit s'adapter et nous avons cru utile d'étudier le fonctionnement de ce système.

Une autre tentative a été faite récemment pour améliorer la coordination des administrations fédérales engagées dans de nombreux programmes sur toute l'étendue du pays. Elle a été matérialisée par la création de commissions inter-secrétaires. Nous avons voulu étudier si de telles commissions se sont révélées capables de résoudre les sérieux problèmes de coordination existant entre des administrations supposées travailler ensemble à des aspects particuliers de programmes régionaux.

### *Des structures administratives pour les programmes de développement régional*

La sélection d'une structure administrative particulièrement adaptée à un projet régional donné confronte la bureaucratie moderne à un

dilemme classique. Tout d'abord, l'organisation bureaucratique des efforts d'un grand nombre de fonctionnaires, qu'il s'agisse des secteurs public ou privé, réalise son efficacité présumée en réduisant des processus et des procédures complexes à un certain nombre d'opérations relativement simples d'une durée assez courte. Grâce à cette division du travail, la formation d'un employé aux différentes étapes d'un travail qu'il sera amené à répéter régulièrement se trouve grandement facilitée. Ce système, celui de la bureaucratie classique décrit par le fameux sociologue Max Weber ne peut fonctionner qu'au moyen de la standardisation des structures, des procédures, des formulaires et des normes de travail.

Nous ne parlerons pas ici des coûts d'un tel système qui provoque inévitablement un "syndrome bureaucratique" dans le comportement des fonctionnaires organisés de cette manière: l'ennui qui se dégage de la répétitivité du travail, la déshumanisation qui résulte du traitement hiérarchique des employés, le cynisme envers le public que l'administration est censée servir et la paperasserie excessive résultant de l'accumulation de fiches et de formulaires. Une raison essentielle semble contraindre à l'usage de systèmes bureaucratiques dans les organisations complexes (comme le sont les gouvernements modernes); le besoin de cette rationalité et de cette efficacité qu'apporte la standardisation des procédures et des structures et qui par elles-mêmes obligent à une coordination fonctionnelle minimum. Lorsqu'elle recherche une structure administrative pour un programme spécifique d'action régionale, la bureaucratie est immédiatement confrontée à ce dilemme: doit-on appliquer les procédures standardisées à ce nouveau problème ou faut-il reconnaître qu'il présente des caractéristiques suffisamment originales pour justifier une autre forme d'organisation?

Notre étude des programmes régionaux mexicains révèle qu'une grande variété de structures administratives a été expérimentée; nous nous proposons de les évaluer dans leur contexte historique, politique et géo-économique.

### *Les problèmes administratifs à résoudre*

#### *1. Quel type d'organisation utiliser?*

Un certain nombre de facteurs relevant du contexte de chaque projet doivent être pris en compte avant de sélectionner une structure

organisationnelle. Ils ont trait aux buts à atteindre, à la technologie utilisée, au degré d'autonomie à attribuer au nouvel organisme, à la dimension physique et budgétaire du programme, aux conditions psycho-culturelles relatives tant aux fonctionnaires qu'aux bénéficiaires, aux relations avec les administrations décentralisées à différents niveaux, etc.

## 2. *Fonctions, limites, autorité conferee*

Quel degré d'autonomie administrative doit être attribué aux administrateurs du programme? Pourront-ils seulement coordonner les efforts d'autres administrations fédérales chargées de mener à bien les travaux, ou alors pourront-ils employer eux-mêmes les techniciens et la main d'oeuvre opérationnelle nécessaires pour réaliser les buts du programme? Quelles seront les limitations financières ou temporelles à l'accomplissement de certains objectifs? Le responsable du projet aura-t-il un niveau hiérarchique suffisant pour être à même d'obtenir la coopération souhaitée ou sera-t-il réduit à suppléer d'autres organismes jouant un rôle décisif dans le projet de coopérer?

## 3. *Système de relations politiques*

Quelle forme revêt la représentation politique nécessaire à l'accomplissement du projet régional, vers le haut comme vers le bas?

## 4. *Considerations budgétaires*

Quel est le système utilisé pour contrôler l'emploi des ressources financières nécessaires à la réalisation des objectifs du programme? Quelles sont ses sources de financement? Essaie-t-on de développer un système de contrôle budgétaire lié à une évaluation du rapport coût/bénéfice du travail déjà effectué?

Utilisant ce qui précède comme catégories pour l'analyse, nous allons maintenant procéder à une description rapide des programmes étudiés, en effectuant, lorsque cela sera possible des comparaisons entre leurs structures administratives et leur fonctionnement. Nous commencerons par l'une des premières tentatives mexicaines de développement du bassin d'un fleuve avec la création d'une commission spécialisée.

## II

### REGIONS HYDROLOGIQUES

#### *La Commission du Papaloapan*

Le 24 avril 1947 le Journal Officiel du Mexique annonçait la création d'un organisme technico-administratif, sous tutelle du Ministère des Ressources Hydrauliques, chargé de la planification, de la conception et de la construction des ouvrages nécessaires au contrôle et à la canalisation des eaux du Papaloapan. Ce fleuve coule essentiellement à l'intérieur de l'Etat de Veracruz, mais traverse également une partie de l'Etat de Tabasco et celui de Oaxaca. La commission est responsable de la planification du développement intégral d'une vaste zone; elle est particulièrement compétente pour construire des barrages et des systèmes d'irrigation, produire de l'énergie hydroélectrique, construire des systèmes de drainage, alimenter les populations en eau potable, assécher les marais, conduire des campagnes de contrôle de plaies d'insectes, etc. Corrélativement, elle est chargée de la construction de ports et de canaux navigables, de routes, de chemins de fer, du télégraphe et de tous autres systèmes de communication. La Commission assume également la responsabilité de la colonisation des terres rendues utilisables par ses propres travaux, du développement agricole et industriel comme de celui des centres de peuplement.

Barking et King dans leur étude sur le développement régional du Mexique soulignent que la création de la Commission du Papaloapan marqua le commencement d'une nouvelle approche des problèmes du développement régional. Son organisation a pour modèle celle de la

Tennessee Valley Authority, bien qu'elle soit dotée d'une moindre autonomie et d'un éventail de responsabilités plus large, dans la mesure où la charte qui lui donne naissance la charge également de la promotion du développement socio-économique des habitants de la région, de la restructuration de la tenue de la terre, de l'alphabétisation, de l'éducation, etc.<sup>7</sup>

### *Structure administrative*

La Commission est dirigée par un président, qui ex officio, est le Ministre des Ressources Hydrauliques et par un directeur et un secrétaire, tous deux désignés par le Président de la République. Le directeur représente les intérêts du Ministre des Ressources Hydrauliques alors que le secrétaire représente ceux du Ministre des Finances et du Crédit Public, ainsi que l'inspection administrative des activités de la Commission.

Celle-ci a également reçu la compétence d'employer des techniciens et toutes sortes de personnels pour mener à bien ses travaux. Cela a entraîné la constitution d'un groupe technique capable de planifier, concevoir et construire les différentes parties du programme.

### *Fonctions, limitations, autorité<sup>8</sup>*

La Commission semble avoir passé au cours de son évolution par les étapes classiques du développement de la planification régionale, c'est-à-dire:

a) Création d'un organisme *ad-hoc* pour résoudre les problèmes spécifiques d'une région bien définie.

b) L'organisme réalise une évaluation des différents problèmes affectant la zone et ses sous-régions tels que: inondations, érosion, isolement, bas niveau de la santé publique, manque d'écoles, etc., et établit pour chacun d'eux des plans et des stratégies permettant de les résoudre; ceux-ci orientent les projets de travail qu'il propose.

<sup>7</sup> David Barking and Timothy King, *Desarrollo Económico Regional* (México, D. F., Siglo XXI Editores, 190) p. 9.

<sup>8</sup> Des données relatives à la Commission du Papaloapan se fondent sur une étude de l'Ingénieur Abelardo López Suárez février, mars, 1974 (Institut de Développement Urbain et Régional, Toluca, Etat de Mexico, Mexique).

c) La réalisation des plans commence, marquée par la préoccupation constante d'intégrer les programmes dans le cadre des diverses sous-régions, et en tenant compte des inter-relations et des conséquences d'ordre socio-économique.

d) A mesure que le financement le permet, un certain nombre des projets, les plus importants, sont terminés. Ils s'attachent principalement à résoudre les problèmes physiques immédiats par la construction des infrastructures nécessaires, dans le cas présent, pour contrôler les inondations, permettre l'irrigation des terres, assurer les communications et développer l'agriculture.

Cette dernière étape requiert la création d'une structure administrative régionale capable de prévoir et de résoudre de complexes problèmes de coordination, la répartition des responsabilités, la création d'unités temporaires répondant à des besoins temporaires, etc.

### *Système de relations politiques*

A l'époque où fut créée la Commission, il n'existait aucun modèle pré-établi d'organisation administrative conçu pour les programmes de développement régional au Mexique. Comme les problèmes principaux de ce projet particulier étaient liés au développement du bassin d'un fleuve, et que leurs solutions dépendaient principalement d'opérations d'engineering il est tout naturel qu'il ait été placé sous tutelle du seul ministère compétent dans ce domaine, celui des ressources hydrauliques.

Le projet débute, par ailleurs, avec un mandat très clair en ce qui concerne ses objectifs, ses priorités et ses limites géographiques. Et comme son financement dépendait dans sa totalité du Trésor Fédéral, le fait que la zone d'opération de la Commission s'étendait sur plus d'un Etat et sur un grand nombre de *municipios* ne paraissait pas créer à la Commission des problèmes trop difficiles à résoudre. Cependant, cela impliquait parfois de prendre en collaboration étroite avec les autorités politiques locales et en respectant leur anatomie— des décisions affectant les sentiments et les propriétés des habitants d'une région. Il advint, par exemple, que, pour des raisons techniques on jugea nécessaire la construction d'un barrage destiné à régulariser le cours du fleuve, et à empêcher par la-même les inondations, à un lieu appelé "Cerro de Oro". Les habitants de l'endroit exprimèrent leur opposition au projet. Mais après un certain nombre de réunions publi-

ques au cours desquelles les objectifs poursuivis furent clairement expliqués aux autorités locales comme à la population, et lorsque celles-ci eurent compris les compensations et les bénéfices qu'elles-mêmes comme la région pouvaient en tirer, l'accord fut unanime.

### *Considerations financières et budgétaires*

Au cours de ses vingt-cinq premières années d'existence (1947-72), la Commission a investi 1236 millions de pesos (98,8 millions de dollars) qui se répartissent comme suit:

Projets hydrauliques	41%
Communications	24%
Programmes sociaux	11%
Administration	10%
Étude de planification	5%
Programmes agricoles	4%
Divers	5%

Les travaux réalisés grâce à ces investissements comprennent plusieurs barrages fournissant de l'énergie hydroélectrique comme des possibilités d'irrigation à des vastes zones, la construction de 2083 km de routes et d'un certain nombre de pistes d'atterrissage, 171 km de digues et de remblais, beaucoup d'installations fournissant de l'eau potable, des écoles, des réseaux d'égouts, etc.

### *Evolution des fonctions et de la structure de la Commission*

Après vingt-cinq ans d'activité, une Commission spéciale fut nommée en 1973 pour étudier les principaux problèmes de la Vallée du Papaloapan de même que le travail de la Commission au cours des dernières années. Le budget de la Commission fut gelé jusqu'à la fin de cette étude. Lorsque le rapport parvint à la Présidence de la République, il fut décidé que la Commission devrait continuer à fonctionner avec à peu de chose près les mêmes attributions et la même organisation dont elle avait été dotée lors de sa création. Nous n'avons pu consulter le rapport lui-même, mais divers documents officiels indiquent que la Commission fut chargée de réaliser des plans à court terme, moyen terme et long terme pour la poursuite du développement

de la région en accordant une attention spéciale à son industrialisation. Le décret annonçant la décision présidentielle permettant à la Commission de continuer son travail donne des ordres spécifiques pour la restructuration et l'agrandissement d'une usine de papier, de deux sucreries et d'une usine d'emballage, de même que d'un certain nombre d'entreprises publiques reliées à la production agricole de la région.

Un regard aux plans à court, moyen et long termes réalisés par l'équipe de la Commission montre qu'une attention plus grande a été accordée au développement socio-économique de la région maintenant que la réalisation de l'infrastructure de base a été pour l'essentiel terminée. Parmi ces nouveaux projets, on trouve:

- a) la promotion et le développement de l'agriculture, de l'exploitation forestière et des entreprises artisanales rurales.
- b) l'éducation, en insistant sur le développement des programmes pour la jeunesse par l'intermédiaire de Clubs de Jeunes;
- c) la santé et le bien-être, par l'amélioration du logement et du régime alimentaire et en fournissant de meilleurs services médicaux;
- d) la continuation de la construction de petits projets d'irrigation, d'aménagements d'eau pour de petites communautés, d'écoles, de projets d'électrification, etc.

La réalisation concrète de ces programmes est maintenant placée sous la responsabilité d'un certain nombre d'administrations fédérales: Agriculture, Education, Industrie et Commerce, Travaux Publics, etc. Cela signifie que la Commission a évolué du statut d'un organisme relativement autonome, qui, à l'origine était accoutumé à mener lui-même à bonne fin une grande partie de ses propres projets, à celui d'un organisme plus particulièrement chargé de fonctions de coordination. En conséquence, elle n'est plus dotée que d'une équipe de planificateurs et ne donne plus que quelques conseils techniques aux administrations spécifiquement responsables de la réalisation de leur part respective des plans. Nous verrons dans notre étude des organismes les plus récents de promotion du développement régional, que cela correspond au modèle opératoire du Président de la République en exercice.

Nous n'avons pas pu disposer d'information sur le financement actuel de la Commission; des documents officiels indiquent que le Gouvernement Fédéral investira un total de 1348 millions de pesos dans l'Etat de Oaxaca durant le présent sexennat (1970-1975) dont 187,6 millions au cours de cette année (1974). On doit bien com-



prendre que ces sommes représentent la formation de capital comme les dépenses courantes que doivent effectuer les diverses administrations fédérales à l'intérieur de cet état. Nous ne disposons pas d'une distribution de ces dépenses permettant de déterminer la part revenant à la réalisation des plans supervisés par la Commission.

### *La Commission du Fleuve Grijalva et le Plan Chontalpa\**

Le Plan Chontalpa fut conçu au début des années soixante comme le programme de développement intégral d'une portion de l'Etat de Tabasco nommé "La Chontalpa". Bien qu'elle s'étende sur à peu près 800 000 hectares de terres très fertiles, sa production agricole était sévèrement limitée par de constantes inondations dues en partie au débordement des rivières, en partie à l'absence de canaux naturels de drainage des eaux. Les investissements nécessaires pour résoudre ces problèmes étaient d'une telle ampleur que seul le Gouvernement Fédéral disposait de la capacité de les entreprendre.

La Commission du fleuve Grijalva fut créée en 1959 pour développer le bassin du Grijalva grâce à la construction de barrages destinés à régulariser le cours du fleuve, permettre la réalisation des programmes d'irrigation et à fournir de l'énergie hydroélectrique. C'est l'organisme responsable de la réalisation du Plan Chontalpa.

### *La région de la Chontalpa avant l'action de la Commission*

Avant l'action de la Commission, la région était plongée dans un état général de pauvreté et de retard. Les habitations rurales avaient des sols de terre battue et des toits de chaume; il n'existait aucun système de fourniture d'eau potable et 40% de la population adulte était illettrée. La production agricole et industrielle était presque inexistante et de toutes façons, sans avenir, en raison des inondations fréquentes provoquées par les cours d'eau locaux.

### *Objectifs:*

Selon les documents relatifs à la Commission du Grijalva, les principaux objectifs de ce projet de développement, initié en 1959,

\* Données provenant de l'étude du Dr. Hermógenes Moreno et de M. Gordon Linden de l'Institut de Développement Urbain et Régional, Toluca, Etat de Mexico, Mexique, mars 1974.

étaient "d'élever le niveau de productivité de la zone, et en conséquence, le revenu et le niveau de consommation des familles rurales dans la région". Une autre version de ces objectifs, résultant d'un certain nombre d'entretiens avec le personnel de la Commission, est que celle-ci est chargée du développement intégral de la région. Cette dernière définition paraît plus conforme aux activités présentes de la Commission, car ses investissements ne se sont pas limités au secteur agricole associé directement à l'élévation de la productivité de cette zone. Des investissements ont été également effectués dans des programmes de logement pour les familles rurales, des systèmes de fourniture d'eau potable et de drainage, l'électrification, la construction d'écoles et de cliniques dans presque tous les centres de peuplement réalisés sous les auspices de la Commission.

### *Structure administrative*

La Commission du Grijalva est un organisme décentralisé sous tutelle du Ministère des Ressources Hydrauliques. "Décentralisé" dans le contexte mexicain se réfère à l'autonomie importante concédée par l'Etat à des entreprises publiques responsables de la gestion d'entités comme la Compagnie Nationale des Pétroles, PEMEX, les chemins de fer nationalisés, les systèmes de production et de distribution d'électricité, le téléphone; ou comme un certain nombre d'entreprises commerciales créées pour protéger l'agriculteur des intermédiaires peu scrupuleux et les travailleurs des hausses injustifiées des prix des produits de première nécessité.

La Commission du Grijalva est présidée par le Ministre des Ressources Hydrauliques et dirigée par un directeur et un secrétaire nommés par le Président de la République. Le personnel est regroupé en quatre directions: technique, administrative, promotion sociale et entretien.

En faisant de cette Commission un organisme semi autonome sous tutelle d'un seul ministère, on espérait surmonter les problèmes de coordination rencontrés au sein des comités interministériels. Le texte créant la Commission justifie ce type d'organisation comme suit:

"Et même le fait de l'intégrer au Ministère porterait préjudice au développement coordonné et efficace de tous les projets qu'elle doit mener à bien, si, pour cette raison, ceux-ci se trouvaient répartis entre les différentes divisions du Ministère: chacune d'entre elles ayant ses propres responsabilités, l'unité d'action nécessaire serait alors perdue.

Il a été jugé plus pratique de créer un organisme décentralisé qui, sous la tutelle du Ministère des Ressources Hydrauliques pourra réaliser les études et concevoir les projets qu'elle réalisera sous sa propre responsabilité, tout en prêtant attention aux suggestions des autres ministères et en profitant de leur coopération dans leurs domaines respectifs. Ainsi, cette Commission disposera des capacités nécessaires pour prendre des décisions, et de la liberté indispensable à la gestion de son budget, ce qui lui rendra plus facile l'accomplissement de sa tâche".

Quoique manquant de clarté, le texte de ce décret nous invite à conclure que les difficultés de coordination entre les administrations fédérales chargées de réaliser des fonctions spécialisées posaient déjà des problèmes difficiles à résoudre et rendaient nécessaire des ajustements dans l'organisation administrative. La création de la Commission du Grijalva répondait au souci d'expérimenter l'efficacité d'un organisme plus autonome, pour voir s'il pourrait surmonter les problèmes de coordination.

### *Comparaison entre ces deux Commissions*

Les structures des Commissions du Grijalva (1951) et du Papaloapan (1947) présentent une grande similitude; toutes deux avaient leurs programmes de développement régional sur des projets d'engineering visant au contrôle du cours des fleuves, de sorte que le type d'organisation choisi pour elles comme leur situation dans la hiérarchie administrative, relèvent de décisions avisées. Notre travail de recherche, effectué après plus de deux décennies de fonctionnement de ces organismes révèle que, dans la mesure tout au moins où la construction d'infrastructures est associée au développement régional, les deux commissions ont donné les résultats que l'on attendait d'elles.

Nous devons cependant indiquer une différence fondamentale entre les deux programmes. Tandis que la Commission du Papaloapan dans les premières phases de ses projets s'engageait dans un large éventail d'opérations y compris de planification, dans le cas de la Commission du Grijalva au contraire, la BID (Banque Internationale de Développement) prêta 47% des 776 millions de pesos investis initialement et tous les projets de construction furent sous-traités par le secteur privé. Pour ailleurs, avant d'accorder ses prêts, la BID, selon son habitude, se fit présenter des plans détaillés couvrant les aspects à court, moyen et long termes du programme.

### *Le Fideicomiso Plan Chontalpa*

Lorsque les projets hydrauliques essentiels mis on route par la Commission du Grijalva furent terminés, le Gouvernement créa un "Fideicomiso" pour gérer le budget attribué au développement socio-économique de la région de la Chontalpa. Alors que le fonctionnement de la Commission apparaît relativement peu compliqué du fait du caractère technique de ses principales activités et de la simplicité de sa situation vis-à-vis du Ministre des Ressources Hydrauliques, le Fideicomiso a été chargé de la responsabilité de programmer et de coordonner une grande variété d'activités qui seront menées à bien par un certain nombre d'administrations fédérales dans le but de réaliser le développement intégral de cette région. Le Fideicomiso est dirigé par un comité technique qui opère la répartition du budget et prend les décisions dans le cadre de ses compétences; le comité tente également de canaliser les activités d'autres administrations fédérales responsables des écoles, des hôpitaux, de l'électrification, du développement, agricole, etc., afin de faire apparaître un minimum de coordination dans le cadre des directives du plan de développement de la région. Le comité technique assure également la coordination avec les autorités politiques et administratives locales, en particulier par l'intermédiaire de son président qui est le Gouverneur de l'Etat de Tabasco. Le Ministre de l'Agriculture et celui des Ressources Hydrauliques sont représentés au sein du comité à côté d'autres organismes intervenant dans la région.

### *Développement agricole*

Le Fideicomiso a conçu un programme de crédits aux "ejidos" (exploitations communautaires) de la région et au moyen des normes de crédit, exerce un contrôle sur l'évolution d'une année sur l'autre de la combinaison des cultures en fonction des conditions du marché et des besoins nationaux.

### *Coordination des exploitations communales*

Nos chercheurs ont observé avec un intérêt considérable comment les "ejidos" sont devenus l'un des éléments clef du développement socio-économique de la région. Ils sont dirigés comme des entreprises

agricoles, selon leur constitution interne et leur réglementation. La création de 22 de ces fermes collectives, réparties sur 81 000 hectares est l'un des résultats de la première phase du plan de développement de la région. Chaque "ejido" rassemble à peu près 200 familles, chaque famille ayant droit à 15 hectares. Chaque forme collective est administrée par l'assemblée de ses membres qui, à son tout élit un groupe executif chargé des affaires courantes de la communauté. La liste battue lors de l'élection du groupe exécutif consitue automatiquement un "comité de surveillance". Ces entreprises agricoles nécessitent une assistance technique qui peut leur être fournie aussi bien par les équipes techniques de la Commission du Grijalva que par celle du Fideicomiso Plan Chontalpa.

### *Fonctions, limitations, autorité*

Pour nous résumer, la Commission du Grijalva qui fut constituée en 1951 en organisme décentralisé sous tutelle du Ministère des Ressources Hydrauliques semble avoir démontré, à l'expérience, son efficacité comme agence d'investissement pour le développement des bassins hydrauliques du Grijalva. Son petit nombre de niveaux administratifs lui a donné une certaine souplesse de fonctionnement, et sa capacité à survivre à plusieurs changements présidentiels semble indiquer qu'elle a su satisfaire les aspirations des différents secteurs publics et privés associés à la région.

Au contraire, le Fideicomiso Chontalpa n'a exercé que des fonctions de coordination, mais renforcées par le contrôle qu'il exerce sur les investissements. Il a stimulé avec succès le développement agricole et socio-économique dans la région au moyen de crédits de la restructuration de la tenue de la terre, de la réalisation d'un vaste système d'infrastructure, etc., laissant par ailleurs la responsabilité du progrès économique local aux "ejidos".

### *Système de relations politiques*

La Commission du Grijalva semble avoir résolu les problèmes politiques de deux manières:

a) elle a continuellement joui du soutien affiché du Président de la République et de hauts fonctionnaires;

b) elle a pris soin de maintenir un contact étroit avec les dirigeants du Gouvernement de l'Etat et des municipalités de la région et de toujours le consulter avant de décider la localisation d'importants projets d'infrastructure. Comme d'autre part la Fédération a financé l'ensemble des programmes, les autorités locales sont conscientes d'être uniquement bénéficiaires et ne s'opposent pas à la réalisation des projets.

### *Considérations budgétaires*

Pour permettre des comparaisons, nous reproduisons ci-dessous un tableau exposant les dépenses annuelles réalisées dans le cadre des

## INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES DU PAPALOAPAN ET DU GRIJALVA

(millions de pesos)\*

<i>Année</i>	<i>Papaloapan</i>	<i>Grijalva</i>
Total	\$1 023,8	*\$ 1 043,0
1947	7,8	
1948	16,0	
1949	21,0	
1950	37,5	
1951	77,9	
1952	111,6	
1953	115,1	5,5
1954	99,7	9,9
1955	96,6	13,6
1956	88,9	26,3
1957	89,0	28,0
1958	102,8	34,8
1959	40,8	24,3
1960	24,3	57,9
1961	30,0	49,4
1962	21,1	246,9
1963	23,7	412,3
1964	20,0	135,0

\* Aux prix courants ajustés à l'index des coûts des investissements publics  
SOURCE: Barking and King, *Desarrollo Económico Regional*, México, D. F. Siglo XXI Editores, 1970), p. 97.

programmes du Papaloapan et du Grijalva. Les chiffres représentent les dépenses réalisées par les commissions elles-mêmes et ne comprennent pas la valeur des autres investissements publics effectués dans la région.

La lecture du tableau montre qu'en 1959 le montant des investissements alloués aux deux commissions diminua considérablement. L'augmentation importante du budget de la Commission du Grijalva en 1962-1964 provient des crédits de la Banque Internationale de Développement. Après l'évaluation par une commission spéciale du programme de développement du Papaloapan en 1973, de nouvelles ressources furent mises à la disposition de cette région pour réaliser des projets de développement industriel comme nous l'avons déjà noté plus haut.

Nos recherches et nos entretiens n'ont révélé ni l'existence ni l'usage interne d'un système d'évaluation budgétaire liant le contrôle des dépenses à une analyse du rapport des coûts aux bénéficiaires. Il semble que des rapports périodiques sur l'évolution des projets soient fournis à la direction de ces commissions et au bureau de la Présidence de la République, qui assurément confronte ces rapports à des informations provenant d'autres sources fiables. Cependant, de tels rapports et les décisions qu'ils provoquent ne sont pas rendus publics et nous n'avons pu en disposer pour réaliser notre recherche.

### *Evaluation de l'efficacité économique: le Plan Chontalpa*

La consultation des statistiques de la production agricole dans la région de la Chontalpa montre que les programmes de la Commission ont incontestablement provoqué un accroissement de la production et par voie de conséquence le niveau de revenu et de consommation des habitants. Quelques unes des statistiques sont présentées dans le tableau ci-dessous, statistiques qui permettent de remarquer que de 1968 à 1971 la production a doublé chaque année; de 1971 à 1973 son taux de croissance est tombé à 16% par an.

L'augmentation du revenu par tête est un autre indicateur du développement économique de la région. En 1968 le revenu par tête était, selon les chiffres disponibles, d'à peu près 900 pesos (72 US dollars) ou 5 000 pesos (400 US dollars) par famille. En 1972 il était passé à 1 200 pesos (100 US dollars). Il faut d'autre part tenir compte du fait que la période de maturation des projets de la Commission est en général de vingt ans, période au cours de laquelle les revenus individuels et familiaux devraient continuer à s'élever régulièrement.

Des industries utilisant les matières premières agricoles s'installent dans la région de la Chontalpa: parmi elles, une entreprise de raffinage de la canne à sucre d'une capacité d'un million de tonnes par an, cinq entreprises d'emballage de bananes dans diverses fermes collectives, des magasins d'Etat offrant les produits de première nécessité et des entreprises de déshydratation et de fermentation du cacao. On prévoit d'autre part la construction d'abattoirs, d'installations de décorticage du riz, de moulins à grain produisant de la nourriture pour le bétail, d'usines de déshydratation de bananes et l'équipement en camions frigorifiques. Il est évident qu'il faudra un certain temps avant que la réalisation de ces projets fasse sentir son effet multiplicateur dans la région.

### *Exportations régionales*

Les théories du développement régional soulignant les avantages de la promotion des produits d'origine locale disposant de coûts de production favorables par rapport aux marchés national et/ou international. Dans la région de la Chontalpa, la banane semble être le produit le plus susceptible de disposer de ces avantages comparatifs permettant l'exportation sur des marchés plus larges. La production de bananes de la région représente 70% de la production totale de l'Etat de Tabasco et 18% de la production nationale. La région et le pays dans son ensemble exportent des bananes vers d'autres climats.

### PRODUCTION AGRICOLE DE LA REGION DE LA CHONTALPA

(millions de pesos)

1968	\$ 1.5
1969	4.1
1970	18.6
1971	40.3
1972	46.0
1973	56.0 (estimation)

Il ne fait aucun doute que les programmes du plan Chontalpa ont amélioré le niveau de vie dans la région. A peu près 4 000 familles en ont bénéficié directement; celles ci vivent maintenant dans les 22



centres de peuplement associés aux fermes collectives (ejidos). Des effets secondaires et tertiaires ont également résulté de la promotion de nouvelles activités industrielles et commerciales. On peut citer en exemple la ville de Cárdenas, Tabasco, où la Commission du Grijalva a installé son siège. De 1965 à 1973, sa population est passée de 6 000 à 26 000 habitants; un taux de croissance de 19% par an.

### *Rentabilité des investissements*

A supposer que le produit brut de la région continue à croître au taux de 16% par an, et sans tenir compte des intérêts sur les prêts de la BID, on peut calculer que les 775 millions de pesos qu'ont coûté les investissements seront rentabilisés en 20 ans, c'est-à-dire, vers 1987. De tels calculs ne reflètent cependant pas fidèlement la réalité dans la mesure où le chiffre de 16% représente la croissance du produit brut de la région. Il est donc nécessaire d'en déduire le coût des matières premières pour calculer la croissance du produit net ou de la valeur ajoutée de la production de la région. Si l'on estime que la valeur ajoutée représente 50% du produit brut, il faudra alors 35 ans pour rentabiliser le coût des investissements. En voyant ces chiffres, on peut se demander si le pays n'aurait pu investir ces sommes dans des projets offrant un profit plus élevé à l'ensemble de la nation.\*

---

\* Les études sur le taux de rentabilité des investissements ont été effectuées par le Dr. Hermógenes Moreno, Institut de Développement Urbain et Régional (Toluca, Edo. de México).

### III

## LES REGIONS ETHNICO-CULTURELLES

Jusqu'à présent notre étude des programmes régionaux a été limitée à des exemples relevant du développement des bassins des fleuves, où les principaux investissements étaient destinés à des projets d'engineering comme la construction de barrages, de routes de systèmes d'irrigation, et. Nous passons maintenant à l'étude de deux projets différents de développement régional pour lesquels le concept de région traduit le fait que l'espace concerné est peuplé d'habitants partageant une culture très différente de celle du reste de la communauté nationale.

### *Le "Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital"*<sup>10</sup>

La région de la Vallée du Mezquital se trouve à peu près à 100 km au nord de Mexico. Elle est, traditionnellement, habitée par deux groupes ethniques: les indiens Otomis et un grand nombre de "mestizos" au sang mêlé. La région regroupe 32 municipalités de l'Etat d'Hidalgo couvrant une surface de 988 000 hectares. Le climat est variable, mais le plus souvent sec et chaud. La population est estimée à 460 000 habitants.

Bien qu'ils vivent à proximité de Mexico, les Otomis ont mis longtemps à adopter la langue espagnole et la culture prédominante du reste de la nation. Leurs communautés ont souffert d'une pauvreté généralisée, du sous-emploi, de l'absence de services de base essentiels

---

<sup>10</sup> Cette étude est réalisée d'après les recherches menées en mars-avril 1974 par le Dr. Humberto Tapia Sánchez et Mr. John Roybal (Institut de Développement Urbain et Régional (Toluca, Etat de Mexico, Mexique).

comme les systèmes de drainage et de fourniture d'eau potable, d'analphabétisme, malnutrition et de l'insuffisance des services sanitaires, de la fragmentation excessive de la propriété privée et commune (ejido), etc.

"El Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital" (PIVM) que l'on peut grossièrement traduire par l'"Heritage Indien de la Vallée du Mezquital", fut créée en 1951 pour élaborer et réaliser un programme de développement économique pour toute la région couvrant le centre de l'Etat d'Hidalgo dans la partie sud-est du plateau central. L'origine historique du PIVM remonte à 1935, année de la création d'un institut de recherches sociales au sein de l'école "El Mexe" située dans la Vallée du Mezquital. Le travail de l'Institut était à l'origine dirigé par un anthropologue distingué: Manuel Gamio; plus tard Alfonso Fabila lui succéda. Les recherches produisirent un ensemble d'études socio-économiques de la Vallée du Mezquital.

En 1936 fut établie à Ixmiquilpan, principal peuplement de la Vallée une "Procuraduría de comunidades indígenas", organisation créée pour défendre les droits des Otomis et promouvoir leur développement. Cette institution a également contribué à la formation du PIVM. En effet ces différentes initiatives, au travers de divers changements structurels au cours des années, convergèrent dans la création, par un décret présidentiel, en date du 21 décembre 1951, du PIVM, dont les objectifs principaux sont de promouvoir le développement intégral de la population indienne de la région.

### *Organisation*

Le PIVM est un organisme décentralisé. Il est dirigé par un conseil formé de représentants d'un certain nombre d'administrations fédérales: Finances, Agriculture, Ressources Hydrauliques, Education, Santé, Communications, la Direction de Promotion Agricole, la Commission des zones désertiques, l'Institut pour les Indigènes et l'Etat d'Hidalgo. Le pouvoir exécutif est confié à un directeur général nommé par le Président de la République en personne, mais la constitution du PIVM lui enjoint de jouer d'abord un rôle de promoteur et de coordinateur de différents projets de développement qui sont concrètement réalisés par les administrations fédérales.

### *Conception de la Planification*

Marzal Fuentes, dans une thèse sur le PIVM publiée en 1968, recherche la philosophie sous-jacente à la planification du développement

des infrastructures de la région dans les prémisses anthropologiques et sociales développées au cours des années par l'Institut Indigéniste National et Interaméricain. Il les décrit comme suit:

a) Une hypothèse essentielle est que les Otomis ne doivent pas être déplacés de la Vallée du Mezquital.

b) Le rôle du PIVM est de coordination générale du travail effectué par les différents organismes fédéraux.

c) Pour éviter l'apparition d'une relation de type paternaliste entre le PIVM et les indiens, ceux-ci doivent payer les services que celui-ci leur rend.

d) Les programmes du PIVM doivent stimuler le développement individuel, en d'autres termes, ils doivent placer l'Otomi dans des situations qui lui permettent de développer ses propres ressources.

e) Les interventions du PIVM doivent être régionales, intégrées et temporaires, c'est-à-dire, qu'il faut y mettre fin lorsque le développement local les aura rendues inutiles.<sup>11</sup>

### *Fonctions, Limitations, Autorité attribuée*

Le principal objectif du PIVM, comme nous l'avons remarqué, est de promouvoir le développement intégré des communautés indigènes dans la Vallée du Mezquital. Il dispose de son propre budget, de la liberté de décider de son usage. Avec celui-ci, il réalise des études socio-économiques servant de base à la planification et à la coordination des programmes menés à bien par les organismes fédéraux. Généralement les techniciens de ces différents organismes préparent des sous-programmes relatifs à leur domaine et les soumettent au Directeur et au Conseil du PIVM qui les approuvent et les coordonnent avec les autres programmes en cours. En fait, plus de vingt organismes fédéraux, instituts, commissions, comités, "patronages", universités, etc., travaillent actuellement dans la Vallée.

Les entretiens menés avec les fonctionnaires du PIVM nous ont appris que le style administratif de cet organisme rentre dans la catégorie "démocratique collégiale" plutôt que dans celle "bureaucratique et hiérarchique" si commune dans les structures gouvernementales. On nous a dit qu'aucune direction n'est privilégiée par le processus de prise de décision du PIVM. Les directeurs se réunissent sur

<sup>11</sup> Manuel Ma. Marzal Fuentes: "La aculturación de los Otomíes del Mezquital" (México, D. F., Universidad Iberoamericana, thèse non publiée, 1968) pp. 72-73.

une base collégiale et fonctionnent comme un comité technique, pour conseiller les planificateurs, ou même, travaillent avec la Direction des recherches aux études anthropologiques menées par une équipe de l'Université Nationale Autonome du Mexique.

### *Le Directeur Général:*

L'importance décisive du style du leadership pour le bon fonctionnement d'une organisation comme le PIVM est mise en évidence par le rôle joué par son Directeur Général. En 1971 Maurilio Muñoz Basilio fut nommé à ce poste. C'est un anthropologue professionnel qui a acquis de l'expérience dans différents centres de coordination de l'Institut Indigéniste aux Chiapas, à Tlapa et dans la Sierra Tarahumara. Il a les qualités d'un leader naturel et c'est un dirigeant extrêmement compétent. Bien plus, il est lui-même Otomi et constitue ainsi un exemple digne d'être imité pour tous les habitants de la région. Tout cela facilite considérablement le fonctionnement du PIVM, qu'il s'agisse de répondre aux plaintes de la population ou de donner des directives de haut niveau au sommet.

### *Système de Relations Politiques*

La capacité évidente du Directeur Général à coordonner le travail de tant d'organismes différents lui a gagné le soutien du Président de la République. Le budget a été amené en 1973 à 26 millions de pesos et en 1974 à 34 millions. Ces sommes ne comprennent pas le montant des investissements réalisés dans le cadre des programmes spécifiques menés par des administrations fédérales, dont le total est beaucoup plus élevé que le budget du PIVM. Le Président de la République continue de montrer un vif intérêt pour la promotion du développement économique de la Vallée du Mezquital. Celui-ci se traduit par l'activité considérable déployée dans la région par les différents organismes financés par le budget fédéral.

### *Le Plan Huicot<sup>13</sup>*

Nous avons pensé qu'il serait utile d'étudier un autre programme axé sur les aspects ethnico-culturels, mais de création plus récente,

<sup>13</sup> Cette étude est basée sur la recherche effectuée en mars 1974 par le Dr. Humberto Tapia de l'Institut de Développement Urbain et Régional, Toluca, Etat de Mexico, Mexique.

pour voir si une expérience de vingt ans a pu produire un modèle d'organisation douée d'un fonctionnement plus efficace. Nous avons choisi le Plan Huicot, créé en 1970 comme centre de coordination pour le développement de la région Huicot, habitée par les indiens Huicholes, Coras et Tépéhuanes ainsi que des descendants de sangs-mêlés.

### *Caractères Géographiques*

La région géographique est située au point de convergence de quatre états: Nayarit, Durango, Jalisco et Zacatecas. Elle couvre approximativement 27 000 km<sup>2</sup>. La topographie de l'ensemble de la zone est une des plus accidentées du Mexique car elle est située dans la partie ouest de la Sierra Madre et s'étend également sur l'extrémité occidentale du bassin le Lerma-Santiago-Chapala. Des communautés indiennes sont éparpillées dans toute la région et représentent des groupes divers: Huicholes, Coras, Tépéhuanes, Mexicaneros, Tépécanos et métis; au total, à peu près 70 000 habitants.

### *Historique*

Au cours de l'année 1965, un groupe de techniciens de l'organisation connue sous le nom de "Plan Lerma d'Assistance Technique" (PLAT), responsable des études pour la protection et le développement du vaste bassin du fleuve Lerma, conçurent ce qu'ils appelèrent "opération Huicot" pour promouvoir le développement socio-économique des communautés indiennes habitant cette contrée. Leur objectif était de rassembler toute l'information essentielle nécessaire à la conception d'un plan intégré devant stimuler le développement économique et le potentiel productif de la région.

Le résultat de l'opération Huicot fut que, en 1969, le gouverneur de Nayarit forma avec ses collègues de Durango, Jalisco et Zacatecas un Comité Interétatique pour le Développement de la Sierra Occidentale, afin de commencer à réaliser quelques uns des projets suggérés par les plans de l'"Opération Huicot". Des représentants de PLAT, au moyen de leur relation au niveau de la Fédération comme des états fédérés, assurèrent la promotion de la "fédéralisation" de ce programme, afin de lui permettre de bénéficier du financement de l'Etat comme de donner à son action une base institutionnelle plus solide. En 1970 le Président Echeverría répondit à cette initiative en créant le Plan Huicot par un décret présidentiel.

### *Objectifs*

Les directives politiques pour l'intégration socio-économique et le développement de la population indigène mexicaine ont été largement diffusées par l'Institut National Indigéniste. Partant de la grande différence entre le niveau socio-économique de la population indigène et la moyenne nationale, l'Institut assure la promotion de programmes intensifs destinés à accélérer le rythme du développement économique des communautés indigènes, en essayant en même temps de préserver leurs valeurs culturelles essentielles, en amortissant, en prévenant ou en évitant lorsque c'est possible, les frictions interculturelles qui peuvent se produire. Que ces objectifs soient viables et compatibles ou pas, la stratégie qui se dégage de cette politique a au moins l'avantage d'annoncer la préservation de leurs valeurs traditionnelles à ceux qui luttent pour s'adapter peu à un nouvel environnement socio-économique.

### *Organisation*

La structure administrative du Centre Coordinateur pour le Développement de la Région Huicot semble avoir été calquée sur celle qu'utilise depuis un grand nombre d'années l'Institut National Indigéniste pour gérer de petits projets au sein de différentes communautés indiennes dans tout le pays. L'autorité suprême appartient à un comité technique constitué par le Ministre de la Présidence, le Directeur Général de l'Institut National Indigéniste et un Directeur Général. Tous sont nommés à leur poste respectif par le Président de la République qui assume lui-même la présidence de ce comité technique.

### *Fonctions, Limites, Autorité*

Le Directeur Général qui est responsable de la coordination de tous les travaux réalisés par différents organismes fédéraux, n'a aucune autorité formelle lui permettant de faire pression sur les divers Ministres pour qu'ils ajustent leurs programmes et leurs actions aux plans et aux directives suggérés par le Comité Technique du Plan Huicot. Il n'a à sa disposition que son art de persuasion pour obtenir de ces administrations qu'elles coopèrent les unes avec les autres, afin de répondre mois après mois aux exigences des programmes régionaux.

Ce qui en réalité est arrivé, c'est que le Centre de Coordination a eu pour fonction de fournir le support logistique nécessaire aux dirigeants des organismes fédéraux engagés dans la réalisation de différents projets à l'intérieur de la zone. Etant donné la physionomie accidentée de la région, cela implique généralement le transport aérien spécialisé des personnels pour qu'ils puissent visiter les unités opérationnelles sur le terrain.

La plupart des activités menées par les administrations fédérales ont été orientées jusqu'à présent vers la création des infrastructures de base, principalement des routes, des écoles, des voies de communication, etc. Pour chacun de ces projets la politique a consisté à employer de la main d'oeuvre locale et à les mener à bien en employant des techniques faisant intensivement appel au travail plutôt qu'au capital, de manière à incorporer l'investissement travail à l'économie monétaire de la région. A cette date, on estime que 90% des travaux d'infrastructure ont été réalisés et les organismes impliqués dans le développement de la région se préoccupent maintenant de transférer systématiquement la force de travail libérée vers des activités agricoles, artisanales ou commerciales.

### *Système de Relations Politiques*

Le programme semble jouir du soutien haut placé du Ministère de la Présidence, ce qui semble provoquer une réaction plutôt curieuse de la part des dirigeants des organismes opérant dans la région. Les informations recueillies au cours d'entretiens font état de la compétition existant entre les différents organismes pour mener à bien leurs projets et en annoncer la réalisation ou le bon déroulement aux bureaux de la Présidence.

A la base, c'est-à-dire, parmi les bénéficiaires présumés habitant la région, la réaction est toute différente: il semble y avoir une résistance ininterrompue, plus marquée chez certaines communautés, aux plans et aux conceptions du Comité de Coordination qui sont ressenties comme apportant des changements indésirables à leur culture traditionnelle et à leur style de vie.

### *Considérations budgétaires*

Le pouvoir nécessaire à la promotion de la réalisation du Plan Huicot se trouve dans les bureaux de la Présidence et dans leur



influence sur les organismes fédéraux chargés de mener à bien les projets définis par le Plan. Chacun d'entre eux exerce un contrôle interne sur son budget d'investissement et peut promouvoir ou stopper des programmes spécifiques dans la région Huicot à sa guise. Lors que cette étude était réalisée, le Ministre des Travaux Publics avait suspendu la construction de routes. Des personnes situées à la source de l'information ont parlé à notre chercheur de "perversion des objectifs", expression qu'ils ont utilisée pour nommer la tendance, de la part de certains organismes à réaliser des travaux dans la région Huicot dans le seul but d'avoir quelque chose à présenter à la Présidence et non pas dans le souci véritable de réaliser le développement intégral de la région et de ses habitants.

### *Contrôles Budgétaires*

Le seul instrument visible de contrôle est la faculté d'approuver ou de modifier les plans annuels des opérations à réaliser dans la zone; celle-ci est exercée par le Ministère de la Présidence. Dans la mesure où cette administration n'a pas à sa disposition une équipe de techniciens ayant accès à l'information nécessaire à la prise de décisions rationnelles dans ce domaine, ce mécanisme de contrôle nous paraît faible.

On peut supposer que quelque contrôle informel s'exerce au travers des circuits d'information politique dans la mesure où l'information sur l'impact local des différentes opérations remonte vers le sommet en traversant les filtres que sont les autorités politiques municipales et étatiques, mais on observe généralement que ce système ne fonctionne que dans un sens: de manière négative, pour taire ce qui pourrait nuire aux intérêts locaux.

### *Comparaison du Plan Huicot et du PIVM*

Après avoir étudié séparément deux cas d'organismes spécifiquement créés pour promouvoir le développement socio-économique de régions constituées sur la base de considérations socio-culturelles, il peut être instructif de comparer les aspects organisationnels et administratifs de ces deux institutions pour voir si l'on ne pourrait pas en tirer des leçons valables dans le cadre d'une théorie plus générale de l'administration des programmes régionaux.

### *Organisation*

Comme nous l'avons noté antérieurement, il y a des différences considérables dans la façon dont les organisations du PIVM et du Plan Huicot sont structurées. Le PIVM fut constitué en entité décentralisée dotée des facilités et de l'autonomie nécessaires pour définir sa propre administration interne et attribuer des ressources budgétaires aux études et à la promotion des programmes sélectionnés par elle. Au contraire, le Plan Huicot qui n'existe que comme "centre de coordination", n'a pratiquement aucune autonomie d'action, ne dispose que d'un budget limité destiné essentiellement aux dépenses de soutien logistique et dépend totalement du Ministère de la Présidence et d'autres administrations fédérales pour réaliser ses programmes.

### *Direction*

En ce moment, la position hiérarchique du Directeur Général du PIVM semble être du même niveau que celle des dirigeants d'autres administrations fédérales; c'est-à-dire que son opinion et son vote ont une importance décisive pour tout ce qui se fait dans la Vallée du Mezquital. Le Trésor Fédéral met à sa disposition un budget d'investissement relativement important et il dispose de la collaboration d'une vingtaine d'organismes et d'instituts différents portant un intérêt particulier à certains types de programmes.

Au contraire, le Directeur Général du Plan Huicot se trouve dans une claire situation de subordination par rapport aux dirigeants des administrations fédérales. Son budget est limité aux dépenses administratives et au soutien logistique mis à la disposition de ces administrations et de leur personnel. Mais si la collaboration de celles-ci est indispensable à la réalisation du Plan, leur décision d'y participer ou pas dépend de nombreux facteurs exogènes à la région.

Les deux programmes peuvent en principe compter sur le soutien du Président de la République, ce qui devrait leur attribuer un degré de priorité élevé. Cependant, l'intérêt constant apporté par le Gouvernement depuis quelques décennies à redonner à la région du Mezquital les moyens de son développement autonome, a eu un impact important sur la région; en particulier sa dotation budgétaire continue d'être beaucoup plus élevée que celle attribuée au Plan Huicot. Peut-être le phénomène connu comme "loin des yeux, loin du coeur" se produit-il ici; la proximité géographique du District Fédéral de la

Vallée du Mezquital semble avoir favorisé le soutien continu dont elle a joui, alors que la région Huicot pâtit de son éloignement et de son inaccessibilité. Il est évident que d'autres facteurs défavorisent également cette région: ainsi le coût relativement élevé de la construction de routes et des systèmes de communication dans ses terrains accidentés et la résistance latente des différents groupes indigènes à certains programmes doivent sûrement avoir un impact négatif sur les décisions budgétaires.

### *La Planification et son Contexte*

L'une des critiques émises par notre chercheur après avoir visité la région Huicot est que les techniciens de la planification semblent avoir essayé d'imposer un seul et unique plan à cinq groupes culturels présentant des différences caractérisées, acceptant chacun, à un degré différent l'influence extérieure, et dont les idiosyncrasies culturelles requièrent des approches distinctes. Du fait de ces conditions, le Directeur Général, n'a pu nouer aucun lien avec sa clientèle présumée, et celle-ci continue à résister aux innovations introduites sous les auspices du plan.

Cette absence de souplesse dans la programmation est typique des systèmes bureaucratiques, et, paradoxalement, est l'une des principales justifications de la création d'entités régionales: c'est-à-dire, l'introduction d'une souplesse suffisante pour être capable de s'adapter aux problèmes et aux conditions locales. Le fait qu'un seul programme généralisé et proposé pour l'ensemble de la région Huicot connaît une opposition active de la part d'un certain nombre de communautés semble montrer la nécessité:

a) d'augmenter le degré d'autonomie du Plan pour lui permettre d'adapter aux réalités locales des directives d'ordre général;

b) de choisir des régions plus petites pour lesquelles on concevrait des plans et l'on mènerait des opérations spécifiquement adaptées à chacune d'entre elles. Ce fait nous conduit également à mettre en question la stratégie largement utilisée au Mexique, consistant à créer des commissions pour planifier et coordonner des programmes dont la réalisation est finalement menée à bien par des organismes fédéraux supposés spécialisés dans ces fonctions. Il pourrait apparaître alors que la subdivision fonctionnelle de l'administration ne donne pas les résultats locaux escomptés pour certaines des raisons discutées ci-dessus.

## IV

### AUTRES REGIONS

Nous nous sommes attachés jusqu'ici à l'étude d'expériences de planification régionale centrées sur le développement des bassins des fleuves ou les similarités ethno-culturelles. Nous allons maintenant examiner des cas dans lesquels les facteurs climatiques ainsi que quelques autres ont servi de base à la constitution des régions à développer.

#### *La Commission Nationale des Zones Arides*<sup>13</sup>

Au cours des voyages qu'il fit pour sa campagne électorale, on présenta au Président Echeverría une série de demandes concernant des projets ou des programmes qui semblaient avoir en commun :

- a) les nécessités qui demandaient un programme en plusieurs étapes;
- b) la possibilité de définir les limites du champ d'action de ce programme; en raison de la similitude des problèmes rencontrés, à ce que l'on nomme les "zones arides".

On comprend facilement pourquoi, au niveau national, les investissements du secteur privé contribuant au développement économique tendent à se concentrer dans les zones où des conditions naturelles favorables et les facilités d'exploitation présentent le moins d'obstacles à leur croissance. Dans le cas du Mexique cependant, une étude rapide

---

<sup>13</sup> Cette étude a été réalisée à partir des données fournies par la recherche effectuée au mois de mars 1974 par le Dr. Hermógenes Moreno et M. Gordon Linden de l'Institut de Développement Urbain et Regional (Toluca, Etat de Mexico).

révèle que 42% du territoire national appartiennent à ces "zones arides" et que 17% de la population y habitent.

Lorsque les caractères particuliers de leurs problèmes de développement furent reconnus, il fut décidé d'accomplir un effort pour surmonter les difficultés et les problèmes qui avaient jusqu'alors été le fléau de ces régions.

La création de la Commission des Zones Arides fut annoncée en décembre 1970 mais il fallut attendre le mois d'avril 1973 pour qu'elle soit confirmée par un décret déterminant ses compétences comme les programmes spécifiques qu'elle devrait réaliser.

### *Compétence Géographique*

Les limites géographiques de la région furent établies au moyen de la définition scientifique des zones semi-arides —celles où les précipitations annuelles ne dépassent pas 500 mm mais ne sont pas inférieures à 250 mm— et des zones désertiques —celles où les précipitations annuelles sont inférieures à 210 mm. Au Mexique, les zones arides représentent un total de 806 633,44 km<sup>2</sup> et rassemblent des parties de 19 états et 534 municipalités, appartenant principalement à la moitié du pays.

### *Objectifs*

Les documents officiels définissent les objectifs de la Commission comme suit:

"l'étude, la promotion et la coordination des projets d'infrastructure et de l'industrialisation des ressources des déserts de manière à réaliser un meilleur développement socio-économique, en collaboration étroite avec les diverses administrations fédérales et étatiques qui exécutèrent les différents travaux".

Pour qu'elle puisse réaliser ces objectifs, on donna à la Commission le pouvoir de créer et d'organiser les industries et les entreprises jugées nécessaires à la réalisation et au développement des programmes spécifiques d'exploitation des ressources naturelles, d'industrialisation et de commercialisation de ces produits. Ceux-ci peuvent être obtenus de l'exploitation des terres nationales, ejidales ou autres situées dans les régions arides.

Plus particulièrement, les travaux concrets de la Commission ont

englobé: la création de "centres de machines agricoles" pour soutenir le programme agricole de colonisation, l'obtention de crédits des banques nationales pour promouvoir le développement économique au profit des exploitations communautaires de la région; l'établissement de centres de formation professionnelle régionaux, pour former des ouvriers aux problèmes de la mécanisation et de l'industrialisation de l'agriculture collective, la signature d'accords avec des universités, des instituts et des centres d'éducation supérieure dans le but de promouvoir la recherche et d'obtenir les services de jeunes diplômés durant leur année de service social. Une partie importante du travail de la Commission a consisté à réaliser une étude préliminaire des potentialités de chaque projet avant d'en laisser entreprendre la réalisation.

### *Organisation*

La Commission est un organisme décentralisé responsable devant le Président de la République par l'intermédiaire du Ministre de la Présidence. Comparée au type de commission décentralisée placée sous la tutelle d'un Ministère (comme le Plan Chontalpa sous tutelle du Ministère des Ressources Hydrauliques), la Commission des Zones Arides jouit théoriquement d'une très large autonomie. Il est cependant important de noter que le Ministre de l'Agriculture est le Président de la Commission et, il n'y a aucun doute, que son influence se fait sentir dans le processus de prise de décisions.

Par ailleurs, cinq représentants d'agences fédérales, trois directeurs d'instituts et les mandataires des gouvernements de dix-sept états appartiennent à la Commission, mais sont dotés d'un rôle plutôt consultatif. Pour ses opérations, la Commission a subdivisé son personnel en quatre directions: technique, de développement socio-économique, industrielle et légale. Cette organisation possède une souplesse suffisante pour permettre l'augmentation ou la diminution du personnel de ces directions en fonction des besoins.

### *Fonctions, Limites, Autorités*

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les principales fonctions de la Commission consistent à mettre en route et à coordonner différents projets et programmes, à obtenir des crédits et trouver des

sources de financement, à promouvoir la modernisation de l'agriculture, le développement de l'industrie et le commerce y afférant dans la zone. L'équipe technique de la Commission sélectionne les sous-régions dont les problèmes sont suffisamment proches pour qu'on puisse tenter de les résoudre dans le cadre d'un programme commun, détermine les solutions à apporter à ces problèmes, détermine le budget nécessaire et soumet finalement le projet au Ministère de la Présidence. Une fois approuvé, ce budget, ainsi que la responsabilité des opérations, sont attribués aux divers organismes chargés de conduire les travaux. Après la mise en route du programme, l'équipe technique de la Commission continue de fournir des conseils techniques ainsi qu'un travail de coordination, mais ne dispose d'aucun contrôle sur le budget attribué à la réalisation de ce projet.

### *Financement*

Certains des programmes entrepris doivent être financés par le système bancaire national. La plupart d'entre eux sont gérés par des Fideicomisos créés pour s'adapter précisément à chaque cas particulier. La Commission elle-même a un budget limité pour couvrir ses coûts administratifs et salariaux.

### *Evaluation*

Dans la mesure où cette Commission, au moment de notre étude, n'a qu'un an d'existence, il n'existe aucune donnée disponible pour évaluer son fonctionnement. Des informations préliminaires indiquent cependant que les efforts de la Commission ont déjà apporté des bénéfices tangibles à la région. Onze programmes régionaux ont commencé à fournir des infrastructures de base ainsi que d'autres services. Beaucoup d'entre eux font appel à la petite et à la moyenne industrie pour développer la production de produits agricoles locaux. Le programme qui tend à industrialiser la production du caoutchouc naturel produit à partir du "guajule", une plante qui pousse dans le désert, est un exemple intéressant. La Commission a réalisé des recherches sur la rentabilité de l'utilisation de ce caoutchouc naturel comme substitut à celui qui est importé du Brésil au rythme de 30 000 tonnes par an.

### *Problèmes*

Les problèmes rencontrés à ce jour par la Commission sont:

a) la coordination, dans différentes régions, de projets et de programmes qui n'ont pas été conçus par la Commission mais par d'autres organismes publics ou privés et qui s'opposent aux efforts de la Commission;

b) le manque de politiques et de directives stables et institutionnalisées relatives à la conception et au fonctionnement d'un large éventail de programmes. En leur absence, le Président de la Commission (le Ministre de l'Agriculture) a décidé sur chaque cas de manière empirique, en se fondant sur son expérience et son propre jugement. Cette façon d'agir, si elle présente les avantages de la souplesse, produit aussi des différences curieuses et des anomalies dans les procédures utilisées pour les différents projets.

c) On a noté une certaine résistance de la part des politiciens locaux, lorsqu'on leur a demandé de coopérer à certains programmes. Quand les frontières des régions sur lesquelles la Commission exerce ses compétences furent déterminées selon des critères météorologiques, le découpage territorial politico-administratif fut oublié. Pratiquement le personnel de la Commission a éprouvé la nécessité de conformer les limites d'application de ses plans et de ses projets aux frontières juridiques des Etats ou des municipalités pour se concilier le soutien des autorités locales.

d) D'autres organisations régionales dont l'existence est antérieure à celle de la Commission des Zones Arides (comme la Commission pour le Développement Intégral de la Basse Californie: CODIBAC) sont quelques fois responsables du développement de régions qui chevauchent celles de la Commission, créant ainsi le risque d'une duplication des efforts ou d'une contradiction dans les objectifs poursuivis par leurs différents programmes.

### *Le Programme National pour les Régions Frontalières<sup>13</sup>*

Le Programme National pour les Régions Frontalières (PRONAF) présente une variation intéressante dans l'organisation des commissions

<sup>13</sup> Les données proviennent de la recherche effectuée au mois de mars et avril 1974 par le Dr. Hermógenes Moreno et M. Gordon Linden de l'Institut de Développement Urbain et Régional, Toluca, Etat de Mexico, Mexique.



de développement régional. Il fut constitué en 1961 comme Fideicomiso de l'institution financière connue sous le nom de Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA) par un accord passé avec le Ministère des Finances. Antonio Bermúdez, son premier directeur, exerça ses fonctions jusqu'en 1965. Le programme fut doté de son propre budget. Au cours de ses quatre premières années d'existence, 411 millions de pesos furent investis comme suit:

Construction et urbanisation	280 millions de pesos
Investissements fonciers	84 millions de pesos
Frais administratifs	47 millions de pesos
Total	411 millions de pesos

Après le départ de M. Bermúdez, aucun nouvel investissement ne fut réalisé. Depuis 1970, PRONAF a rempli les fonctions d'un administrateur de biens immobiliers, gérant des parcs industriels, des zones commerciales, des terrains et différents avantages frontaliers (dont quelques privilèges de zone franche relatifs en particulier aux contrats de sous-traitances passés par des entreprises américaines avec des entreprises mexicaines situées de l'autre côté de la frontière et utilisant intensivement le facteur travail) qu'elle constitua au cours de ses premières années de fonctionnement.

Il faut cependant noter que PRONAF n'est pas le seul organisme de développement opérant le long de la frontière du Nord. En 1966, le Ministre des Finances et le Ministre de l'Industrie et du Commerce mirent en route un Programme pour l'industrialisation de la frontière du Nord ayant pour but de stimuler la création d'entreprises privilégiant l'emploi du facteur travail.

### *La Commission Intersecrétariale pour le Développement des Zones Frontalières<sup>15</sup>*

Autre variation sur le même thème: la création de la Commission Intersecrétariale pour le Développement des Zones Frontalières, constituée par des représentants des Ministères de Finances, de l'Industrie et du Commerce, de l'Agriculture et de l'Elevage. Cette commission a les mêmes objectifs que PRONAF mais sans disposer de ses ressources financières sauf sous la forme d'un budget ou de propriétés immo-

<sup>15, 16</sup> Ibidem.

bilieres. Elle se limite plutôt à manipuler une panoplie d'incitations fiscales ou politiques pour amener les organismes existant à construire ou investir dans ces zones où l'on juge que c'est nécessaire ou convenable. On peut citer par exemple la construction de routes et de réseaux de communication par le Ministère des Travaux Publics.

### *Réunions Fédérales pour le Progrès Matériel*<sup>16</sup>

Une autre organisation a été récemment renforcée dans ces buts de promouvoir le développement le long de la frontière. Il s'agit d'une série de réunions de dirigeants aux niveaux municipal, étatique ou fédéral avec des représentants du secteur privé. Ces réunions se préoccupent de la promotion et de la construction d'ouvrages publics financés en partie par le budget fédéral et en partie par les impôts produits à la frontière par les activités d'importation et d'exportation.

### *Objectifs*

Un certain nombre de considérations ont motivé l'attention particulière dont témoigne la création d'un grand nombre d'organisations, accordée à la région frontalière. Du point de vue économique, les habitants de cette région ont consommé en 1960 pour 221 millions de pesos de biens et de services, mais une partie importante de cette demande a été satisfaite de l'autre côté de la frontière sur le marché américain. Pour l'amélioration des routes et des réseaux de transport reliant le Nord aux zones productives du centre du pays, cette demande pourrait être satisfaite par des produits mexicains évitant ainsi des déséquilibres dans les échanges extérieurs.

Le tourisme frontalier est également susceptible d'apporter à la région et au pays des bénéfices économiques. Par l'amélioration de la qualité des grandes routes et de l'apparence esthétique des accès au pays, la nation pourrait promouvoir l'augmentation du nombre de visiteurs en provenance des Etats-Unis, améliorant ainsi les conditions économiques de la zone par le commerce international. D'une manière générale, ces stratégies ont été couronnées de succès.

### *Bénéfices économiques*

En 1961, la consommation de produits mexicains dans la zone frontalière était estimée à un total de 434 millions de pesos. En 1970, cette consommation s'était élevée à 1 934 millions de pesos, ce qui représente une augmentation moyenne de 18% par an due en partie aux programmes dont nous venons de parler. Un autre programme couronné de succès a été la promotion de la sous-traitance le long de la frontière, appelée localement "maquila". Vers le milieu de 1973, plus de 250 entreprises fonctionnant de la sorte existaient, employant plus de 40 000 personnes et représentant un investissement total de plus de 400 millions de pesos.<sup>17</sup>

### *Problèmes administratifs*

On ne peut pas nier que le fonctionnement du PRONAF se soit heurté à des problèmes administratifs comme:

a) du fait que cet organisme fut créé à la demande d'une personnalité influente, tant de choses dans son fonctionnement dépendaient de son intervention personnelle que lorsqu'elle est partie, c'est à peine s'il existait un système de relations institutionnalisées avec les autorités locales, étatiques et nationales;

b) les activités du Fideicomiso furent établies sans qu'existe une vision du rôle qu'il pourrait jouer dans l'avenir comme promoteur de nouveaux projets, et aucun plan à long terme ne fut formulé;

c) les techniques choisies pour réaliser ses objectifs immédiats purent paraître efficaces à court terme mais ne permirent pas à cette organisation d'imaginer des solutions novatrices lorsque de nouveaux besoins apparurent. En conséquence, les autorités politiques jugèrent nécessaire de créer de nouveaux organismes *ad-hoc* pour faire face à ces besoins spécifiques.

Actuellement la multiplicité des organismes opérant dans la région frontalière nécessiterait un effort de coordination irréalisable si l'on voulait aboutir à une intégration minimum de leurs activités pour le développement de la zone.

Antonio Bermúdez avait prévu ce problème au moment de la création du PRONAF en 1961; c'est pourquoi il avait recommandé la

---

<sup>17</sup> Source: Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, Nacional Financiera, S. A.

formation d'un Ministère des Affaires Frontalières de façon à pouvoir contrôler et coordonner le développement intégral de toute la région. En raison de la nature du système mexicain de relations politico-administratives, cela aurait pu être la solution la plus appropriée, dans la mesure où un organisme de niveau ministériel aurait sans doute pu exercer une autorité suffisante pour patronner et coordonner une telle variété d'entreprises. On ne pouvait cependant prévoir, il a quinze ans, l'ampleur du dynamisme dont fit preuve le secteur privé dans la construction d'infrastructures industrielles et commerciales. Il se peut donc que les interventions gouvernementales soient beaucoup trop importantes par rapport aux besoins et qu'il n'ait pas été nécessaire de faire plus qu'administrer et coordonner des programmes gouvernementaux de stimulation de l'activité de la région.

### *Le Processus Complexe du Développement d'une Nouvelle Région*<sup>13</sup>

L'un des plus importants programmes de développement entrepris récemment au Mexique a pour point de départ la construction d'une entreprise sidérurgique dans une région des plus pauvres du Mexique. Ce programme prévoit :

- la mise en exploitation des gisements de minerai de fer, les plus riches du pays, dont les réserves estimées à 130 millions de tonnes, représentent à peu près le tiers des réserves connues au Mexique;
- la construction de l'entreprise sidérurgique la plus importante, la plus moderne et la plus productive du pays;
- la construction d'un port entièrement nouveau, appelé à devenir le plus important de la côte du Pacifique;
- la création d'un nouveau réseau de communication routier, ferroviaire et aérien reliant cette région auparavant désolée au reste du pays;
- la naissance d'une ville nouvelle qui devrait avoir une population de 250 000 habitants d'ici 20 ans.

Comme on peut l'imaginer, la réalisation de ce programme aussi ambitieux que diversifié nécessite l'intervention d'un grand nombre

<sup>13</sup> Ces travaux sont basés sur la recherche conduite aux mois de mars, avril et mai 1974 par M. Christian Mari de l'Institut de Développement Urbain et Régional, Toluca, Etat de Mexico, Mexique.

d'organismes publics et privés. Il n'existe pourtant à ce jour aucun organisme responsable de la coordination de l'ensemble du projet, bien que des bruits courent qui annoncent sa prochaine création.

### *Historique*

Les gisements de fer situés dans la région de Las Truchas, Michoacan, sont connus depuis de longues années, mais n'ont jamais été exploités en dépit des efforts prolongés d'entreprises étrangères. En 1948 ils ont été intégrés aux réserves nationales.

En tant que Président de la République (1936-1940) puis comme Directeur Général de la Commission du Tépalcatepec (1947-1960) et de la Commission du Rio Balsas (1960-69), le Général Cardénas a joué un rôle essentiel dans le processus complexe conduisant à la conception, puis à la réalisation de ce pôle de développement. Cela fait maintenant plus de 35 ans que la mise à profit des ressources de la région fut projetée par son gouvernement et conçue comme un programme de développement régional intégral comprenant la plupart des éléments qui sont actuellement en cours de réalisation grâce aux travaux de plus de deux douzaines d'organismes fédéraux ou étatiques, de commissions, d'instituts, de banques, de départements, d'entreprises publiques, etc. Le Général Cardénas est maintenant décédé mais des membres de son équipe travaillent encore à ce projet à l'intérieur du Fideicomiso créé par NAFINSA pour en promouvoir le développement.

### *Organisation*

Parmi tous les organismes opérant dans la zone, quatre jouent un rôle essentiel: la Sidérurgie Lazaro Cardénas-Las Truchas, S. A., (SICARTSA); le Fideicomiso NAFINSA-Cd. Lazaro Cardénas; le Ministère de la Marine et la Commission du Rio Balsas.

— SICARTSA fut créée en 1969. C'est une entreprise semi-publique. L'Etat possède 51% du capital, le reste étant entre les mains d'institutions financières (NAFINSA) et d'investisseurs privés. Son capital atteindra la somme de 3 750 millions de pesos lorsque s'achèvera la première phase de la construction du complexe sidérurgique; elle aura alors une capacité de production de 1,5 millions de tonnes

d'acier et pourra commencer à produire à la fin de 1976. La seconde phase de la construction s'étend de 1977 à 1980, elle doit permettre à SICARTSA de produire trois millions de tonnes d'acier. Cependant il est possible que pour répondre à la demande intérieure et exporter sur les marchés étrangers, l'augmentation de production apportée par la seconde étape soit de trois millions de tonnes (au lieu de 1,5 millions de tonnes), portant ainsi la capacité totale de production de l'entreprise à 4,5 millions de tonnes.

— *Le Fideicomiso NAFINSA-Cd. Lazaro Cardénas* fut formé en 1973 pour créer une ville nouvelle nommée Lazaro Cardénas, et assurer la coordination des actions des administrations et des organismes fédéraux contribuant à l'urbanisation des 695 hectares sur lesquels le Fideicomiso planifie la construction de la ville.

— *Le Ministère de la Marine* est responsable de la construction du nouveau port Lazaro Cardénas qui a été ouvert à la navigation vers le milieu de 1974. Celui-ci est situé à l'embouchure du Rio Balsas; il pourra accueillir des cargos de fort tonnage (jusqu'à 130 000 tonnes.) et sera le port le plus moderne et le mieux équipé de la côte Ouest; c'est par ailleurs le port du Pacifique le plus proche du plateau central et du District Fédéral.

— *La Commission du Rio Balsas* créée en 1960 et dirigée par le Général Cardénas jusqu'en 1969, est chargée du développement intégral du bassin du Rio Balsas. Elle partage une grande partie des caractéristiques administratives et opérationnelles que nous avons déjà discutées dans les sections antérieures sur les Commissions du Papaloapan et du Grijalva. Le travail le plus important qu'elle réalise dans la région de Las Truchas est la construction du système d'irrigation dérivé de l'édification du barrage "José Maria Morelos" qui permettra de mettre en valeur entre 15 000 et 18 000 hectares.

### *Evaluation*

En dépit de son ampleur et de sa complexité, le projet paraît se réaliser avec une simplicité étonnante. Il semble en effet que la construction du complexe sidérurgique du nouveau port maritime, de la ville nouvelle et du système d'irrigation sera achevée en temps voulu (1976). Bien qu'il n'existe apparemment aucun organisme coordinateur, le projet jouit d'un très fort soutien du Président Echeverría, ce qui compense probablement les insuffisances de la coordination admi-

nistrative; il n'a d'ailleurs pas connu de problèmes de financement et les principales décisions à court terme semblent être bien fondées.

Cependant, selon notre chercheur, ce projet présente le grave défaut de ne pas présenter de vision à moyen et long termes de son propre développement comme de celui de la région. En particulier, en ce qui concerne la construction de la ville nouvelle, en dépit du fait que les projets donnent à la ville de Lazaro Cardénas une population de 250 000 habitants dans vingt ans, les plans sur lesquels travaille actuellement le Fideicomiso ne prévoient que la création d'une aire urbaine de 100 000 habitants.

Il semble d'autre part qu'il n'existe aucune coordination sérieuse avec le gouvernement de l'Etat de Guerrero pour y planifier les conséquences du développement de la région, et notamment empêcher la croissance anarchique de Lazaro Cardénas sur la rive du Rio Balsas qui se trouve dans cet Etat.

Bien qu'il existe par ailleurs une coordination efficace entre le Fideicomiso et la municipalité de Lazaro Cardénas, (située à l'extérieur des terrains du Fideicomiso) la stricte séparation de leurs champs d'action et de leurs sources de financement risque de rendre difficile la prise de décisions destinées à répondre à des événements imprévus.

En ce qui concerne le développement économique de l'ensemble de la région, il est préoccupant de constater qu'une partie des bénéfices potentiels engendrés par la création d'un nouveau "pôle de développement" risque d'être gaspillée faute de planifier et de coordonner l'ensemble du projet.

Conscient de ces dangers, le Fideicomiso Lazaro Cardénas créa sa propre Direction de Développement Régional chargée d'étudier ces problèmes et de commencer une action rationnelle de promotion industrielle de la région, bien que ce type d'activités n'appartienne pas à la formation d'un organisme coordinateur responsable de la conception et de la planification du développement de la région.

En conclusion, M. Mari note qu'il est intéressant de remarquer qu'après tant d'années d'expérience dans la réalisation de programmes de développement régional, le Gouvernement Mexicain n'a pas appris à anticiper dans les structures administratives les nécessités et les problèmes associés à la création d'un nouveau pôle de croissance. Il a simplement continué à utiliser les mêmes structures, maintenant classiques, qui ont montré leurs limites dans les programmes antérieurs et moins complexes, que nous avons étudiés précédemment, au lieu d'apporter aux problèmes rencontrés au cours de cette expérience une

réponse à leur échelle. Pour expliquer ce phénomène, il formule l'hypothèse que les considérations d'ordre politique continuent d'éclipser les aspects économique-administratifs du développement régional, au détriment de la croissance économique.



## LE PROBLEME ADMINISTRATIF

*Résumé et évaluation*

L'étude des cas que nous avons réalisée montre qu'au cours des premières expériences de développement régional, le Gouvernement a utilisé de préférence le dispositif administratif des agences "décentralisées" ou semi-autonomes, compétentes pour étudier, planifier et réaliser un grand nombre des aspects de leurs programmes. A mesure que le temps passait, la tendance s'est infléchie en son contraire; les organisations *ad-hoc* ont bénéficié de moins d'autonomie et leur compétence a été limitée à un rôle de coordination, tandis que les administrations se sont vues chargées de réaliser les projets sur le terrain.

Pour employer le langage de la théorie administrative, cette politique du Gouvernement Fédéral a mis l'accent sur ce que l'on appelle la subdivision fonctionnelle de ses programmes, en soutenant par exemple qu'à partir du moment où le Ministre des Ressources Hydrauliques a une compétence particulière pour creuser des fossés de drainage ou construire des barrages et des canaux, quel que soit l'endroit du pays où apparaît un projet demandant la réalisation de ce type d'ouvrage, on doit en charger ce Ministère, plutôt que de créer une nouvelle entité administrative ou d'assigner ce travail à quelqu'autre organisme. Dans le cas des programmes consistant principalement en constructions d'infrastructure, ce schéma d'organisation semble avoir donné de bons résultats, sous réserve du fait que nous n'avons aucun moyen de comparer par exemple la rentabilité du rapport coût/bénéfice d'une administration fédérale réalisant des projets hydroélectriques ou construisant des routes ou des écoles, à celle d'une entreprise privée réalisant les mêmes travaux.

*Une Taxonomie des Réponses de la Structure Administrative aux Besoins Nés de la Régionalisation*

Le groupe de coordination de la "Conférence Internationale de Science Administrative" qui travaille sur le thème: "Aspects administratifs de la régionalisation" a suggéré que la superstructure administrative peut répondre des trois manières suivantes aux problèmes nés de l'administration du développement régional:

a) le Gouvernement Central essaie d'ajuster l'organisation et le fonctionnement de ses organismes traditionnels aux nécessités régionales;

b) le Gouvernement Central crée des organismes *ad-hoc* ou spécialisés responsables de la solution de problèmes particuliers de régions déterminées;

c) à mesure que mûrit l'expérience nationale du développement régional, le pays apprend à développer un système d'unités territoriales jouant le rôle d'intermédiaires entre le Gouvernement Central et ceux des Etats et des Municipalités.

Notre étude des programmes de développement régional au Mexique nous amène à conclure que presque tous les cas étudiés relèvent de la création d'un organisme *ad-hoc* chargé de la solution des problèmes particuliers. Le résultat de cette démarche a été de multiplier les appareils administratifs et le nombre des centres de décision qui s'élèvent à l'heure actuelle à plus de 900. C'est pourquoi augmente chaque jour le choeur de ceux qui font remarquer que cette stratégie a produit un grand nombre de duplications d'efforts et de chevauchements de compétence avec les gaspillages que cela entraîne.

La réponse du Gouvernement Central a consisté à annoncer une réforme administrative dont le thème principal est la décentralisation des administrations fédérales, c'est à-dire, une évolution vers la catégorie A ci-dessus. Nous commentons les efforts dans la section qui suit.

*La Décentralisation Administrative*

Le Président Echeverría a annoncé à partir de 1971 une réforme administrative qui apporterait une contribution importante au développement de la Nation. Ainsi qu'il est expliqué dans le Journal Officiel du 5 avril 1973, l'un des buts de cette réforme est la recherche d'une

plus grande efficacité de l'action du Gouvernement, "particulièrement dans les domaines relatifs à la promotion du développement du pays, la redistribution de la richesse et la diminution de la dépendance vis-à-vis de l'étranger".

Un examen plus détaillé des aspects fonctionnels de la réforme administrative révèle l'accent mis sur la délégation des compétences des Ministères à leurs bureaux régionaux, c'est-à-dire, la possibilité offerte aux directeurs régionaux de prendre eux-mêmes plus de décisions dans le cadre des lignes directrices de la politique du Gouvernement sans avoir à requérir l'aval de l'Administration Centrale.

Expliquant plus longuement cette politique au cours d'une conférence intitulée "Fédéralisme et Décentralisation Administrative".<sup>19</sup> l'actuel Ministre de l'Intérieur déclarait:

"Les Etats centralisés ont dû, forcés par les nécessités de leur fonctionnement, définir des mécanismes de décentralisation, pour sortir de l'impossibilité de résoudre la grande variété des problèmes locaux avec un appareil monolithique dont la hiérarchisation rapide est une cause d'obstruction ou de délais"...

"Pour une grande variété de fonctions publiques, l'initiative locale est un besoin, aussi bien parce qu'il est indispensable de s'adapter aux conditions locales que pour le choix des moyens à employer, et parce que le contact personnel avec les administrés est une nécessité confirmée".

La politique annoncée de réforme administrative fondée sur la décentralisation semble indiquer que l'on réalise que le pays est arrivé à une étape de son développement au cours de laquelle il lui est nécessaire d'apprendre à utiliser et à développer les structures et les formes de l'administration régionale qui dépendent moins de l'autorité politique et administrative d'un petit groupe de hauts fonctionnaires traditionnellement accoutumés à contresigner chaque décision importante.

### *Le Ministère des Travaux Publics*

Nous avons choisi pour étudier l'impact de cette politique de décentralisation une administration fédérale réalisant des opérations sur tout le territoire de la République: le Ministère des Travaux Publics.

<sup>19</sup> Mario Moya Palencia, "Fédéralisme et Décentralisation Administrative" (non datée).

Concrètement la réforme y a conduit (comme dans les autres Ministères ) à établir:<sup>20</sup>

1. une commission administrative intérieure;
- 2) des unités d'organisation et de méthode;
- 3) des unités de programmation;
- 4) la délégation du pouvoir de décision à des degrés inférieurs de la hiérarchie administrative.

D'après le Ministère des Travaux Publics (MTP), cette réforme a eu des résultats favorables y compris une délégation fonctionnelle plus souple", une meilleure circulation de l'information, la réforme du budget et du système des appels d'offre pour les marchés publics; l'organisation de cours de formation professionnelle et la programmation du MTP dans son ensemble", qui considère le budget du Ministère dans son unité, comme une bourse unique, s'ouvrant de manière non discriminatoire selon les nécessités d'un programme, rompant ainsi avec les traditionnelles frontières bureaucratiques séparant les différentes dépendances d'un même Ministère".

Cette méthode aurait eu pour effet d'augmenter le nombre et la qualité des moyens employés.<sup>21</sup>

### *Décentralisation et Déconcentration*

Sans vouloir diminuer la valeur des changements structurels apportés par la réforme en cours, il nous semble que nous n'y trouvons par un véritable exemple de "décentralisation" mais plutôt ce que les Français nomment dans leur droit administratif "déconcentration".

Selon la définition de Manuel María Díez,<sup>22</sup> la déconcentration se caractérise par:

"Un système d'organisation administrative dans lequel le pouvoir de décision et la capacité de réaliser les actes juridiques qui correspondent à la personnalité du Droit Public, sont dévolus en permanence aux organisations hiérarchiques subordonnées".

<sup>20</sup>, <sup>21</sup> Renseignements recueillis dans l'étude de M. Antonio Vélez "La Décentralisation en tant de Facteur de Développement Régional", Toluca, Secretaría General del Edo. de México, 1974. pp. 60-64.

<sup>22</sup> Manuel María Díez, Droit Administratif, Tome II, Chapitre 2, p 71 et ss.

C'est dire que tant que les facultés déléguées demeurent dans le cadre légal et réglementaire des pratiques normales de l'organisme public, cette délégation relève de la déconcentration et non de la décentralisation.

Selon Roberto Ríos Elizondo, la véritable décentralisation se caractérise par:<sup>23</sup>

“Un système juridique d'organisation de l'État ayant pour objet de transférer des compétences ou des attributions concernant la prise de décision de caractère économique ou administratif à une autre personne juridique”.

La véritable décentralisation nous apparaît donc comme une délégation de pouvoir beaucoup plus radicale et permanente que ne l'est la simple déconcentration. Dans le cas de la SOP (Ministère des Travaux Publics) que nous venons de discuter, le phénomène observé relève plus de la déconcentration que de la décentralisation dans la mesure où la délégation de compétence est réalisée à l'intérieur du cadre réglementaire du Ministère et que les directeurs des bureaux régionaux restent soumis à l'autorité hiérarchique de l'administration centrale.

Le Dr. Enrique Tejera Paris l'énonce clairement:<sup>24</sup>

“La création de bureaux locaux ne s'appelle pas décentralisation mais déconcentration, dans la mesure où la première signifie l'abandon par le pouvoir central de quelque autorité ou compétence au profit des états fédérés ou des autorités provinciales ou municipales”.

### *Centralisme et Régionalisation*

Nos études des programmes de développement régional au Mexique ne témoignent en aucune manière du fait que le Gouvernement Fédéral aurait appris à déléguer une partie de son pouvoir de décision ou de son autorité aux représentants des états fédérés ou des municipalités; et, dans le cas des organes *ad-hoc* créés spécialement pour superviser des programmes de développement régional, l'évolution n'a pas tendu vers plus d'autonomie, mais au contraire vers le contrôle opérationnel des directeurs d'administrations centrales. La justification de ces tendances est offerte par ce raisonnement administratif selon lequel l'ab-

<sup>23</sup> Roberto Ríos Elizondo, *Déconcentration administrative: le cas de la ville de Mexico* (xerografié, México, D. F. 1974) p. 15.

<sup>24</sup> Enrique Tejera Paris; *Organigramas* (San José: Esapac matériel de travail, 1955) p. 23.

sence de duplication d'entités exerçant les mêmes fonctions est une règle fondamentale de bonne gestion administrative.

Moya Palencia dans le discours que nous avons cité plus haut, explique qu'il y a 60 ou 100 ans, existaient un grand nombre d'excellentes raisons pour concentrer le pouvoir administratif et politique au sein d'un gouvernement centralisé: l'absence de communication, l'hétérogénéité culturelle, l'exacerbation d'intérêts particuliers, le manque de conscience civique d'appartenir à une seule et même nation, le manque de personnel qualifié dans les provinces, l'inertie et l'absence d'organisation locales, le manque d'initiative pour le développement dans les régions périphériques, etc.

Carrillo Arronte remarque qu'en 1924 le centralisme politique coïncidait heureusement avec les besoins du développement économique de cette époque, mais que si, il y a vingt ans déjà, on pouvait noter que le système économique s'était considérablement développé, le système politique demeure aujourd'hui aussi terriblement centralisé qu'il l'était il y a quelques dizaines d'années.<sup>25</sup> Il y a des signes, croit-il, que les dirigeants politiques prévoient une période de crise qui pourrait provoquer un progrès politique important et que les secteurs politiques, économiques et techniques de la Nation sont, à l'heure actuelle dans une "conjoncture favorable" pour réaliser un tel progrès. Les dirigeants politiques ne paraissent plus craindre que les options du planificateur ou du technicien prennent le pas sur les leurs; et il semble que les décennies futures devraient voir l'apparition d'un plan régional et national reposant sur des bases véritablement démocratiques.

### *Fédéralisme et Régionalisation*

Saldaña fait remarquer qu'actuellement les dépenses du Gouvernement Fédéral atteignent 231 milliards de pesos, environ vingt fois plus que l'ensemble des dépenses des états fédérés et des municipalités. Il croit, comme beaucoup d'autres que le caractère macrocéphale de l'administration est un problème endémique au Mexique qui tendra à étouffer le développement régional aussi longtemps que l'administration centrale continuera à s'attribuer la part du lion des ressources budgétaires, et à distribuer et contrôler leur emploi, qu'à ce point du développement de la nation, un tel centralisme cause une grande inefficacité administrative et économique et qu'il est grand temps de com-

<sup>25</sup> Ricardo Carrillo Arronte, entrevue, avril 6, 1974.

mencer à profiter de la décentralisation économique permise par la Constitution Fédérale.<sup>26</sup>

Il soutient que les actuelles duplication et triplication de l'appareil administratif (il existe par exemple des cas où les infrastructures éducatives de la même ville sont gérées, les unes par le Ministère de l'Éducation, les autres par la Municipalité et d'autres enfin par l'État) ont provoqué une "explosion bureaucratique" qui se trouve à l'origine d'une croissance démesurée des coûts de fonctionnement, etc. Il souligne que des "avantages comparatifs" doivent être trouvés dans l'assignation de fonctions déterminées, aux niveaux de l'administration, les plus aptes à les gérer, en raison de leurs caractères inhérents et de leur façon normale d'opérer.<sup>27</sup> Si le système continue de fonctionner de la même manière, souligne-t-il, les autorités locales continueront d'être maintenues à l'écart de la planification régionale.<sup>28</sup>

Il propose que le Mexique fête le cent-cinquantième anniversaire de sa constitution fédérale en mettant en pratique ses principes et ses dispositions par l'attribution aux différents états de la compétence et des ressources financières nécessaires au développement régional.<sup>29</sup> Cela ne limiterait pas la capacité du Gouvernement Central de compenser les déséquilibres économiques provenant des divergences extrêmes des taux de croissance d'une région à une autre. Quant à l'argument selon lequel les états manqueraient de l'esprit l'initiative comme des compétences techniques nécessaires pour mener à bien des projets de développement, il y répond en remarquant que tant que la politique fiscale canaliserait toutes les ressources financières vers les caisses du Gouvernement Fédéral, les états n'auraient guère les moyens de démontrer leur esprit d'initiative ou de développer leur propre compétence technique dans ce domaine. Certains observent que la croissance industrielle et le développement économique de la dernière décennie ont augmenté considérablement le nombre de techniciens compétents, de sorte que le District Fédéral n'en a plus le monopole. Saldaña recommande une procédure en deux temps pour commencer à utiliser les états comme agences de développement régional:

a) l'attribution de subventions fédérales aux états pour la réalisation de programmes régionaux spécifiques, pour accélérer la croissance de leur capacité administrative et technique; b) suivie d'une redistri-

<sup>26</sup> Adalberto o Saldaña H. "Aspect administratif de la régionalisation politique" pp. 6, 9.

<sup>27</sup> Adalberto Saldaña H. "Aspect administratif de la régionalisation politique" Secretaría General del Edo. de México. Xérografié sans date, pp. 12-16.

bution éventuelle des ressources financières et des responsabilités aux municipalités.<sup>30</sup>

### *Planification Centrale*

Le Mexique n'a pas d'agence centrale de planification et les opinions diffèrent sur ce qui devrait être fait. D'un point de vue fonctionnel un système de programmes de développement régional utilisant un ensemble de subventions fédérales aux états, chargés eux mêmes de les réaliser, rendrait nécessaire la création d'une agence ou d'une commission centrale de planification, disposant de l'information et de l'autorité nécessaires pour superviser un développement national coordonné. Beaucoup pensent qu'un Ministère de la Planification perpétuerait simplement les problèmes qui nous sont déjà trop familiers dans l'administration concrète des programmes de développement régional. Celui-ci continuerait en effet à utiliser les administrations fédérales, organisées selon un schéma fonctionnel, pour les mener à bien.

Il est nécessaire de trouver une formule plus adaptée aux idiosyncrasies politiques mexicaines pour réaliser une coordination d'ensemble efficace du développement régional et national. On propose par exemple la création d'un "Conseil des Ministres" limité à un total de 12 à 13 représentants des Ministères Fédéraux et des entreprises décentralisées responsables du contrôle et du développement des ressources naturelles (PEMEX, etc.) les plus importants. Ce "Conseil" serait assisté par une équipe technique légère, chargée de préparer les études nécessaires et la documentation, ceci en constante interaction avec le "Conseil" en ce qui concerne la possibilité économique et politique de réaliser ses recommandations. On croit que cette équipe devrait pouvoir faire ce qui a, de toute évidence, été très difficile de réaliser par Monsieur le Président de la République: la coordination efficace de l'action des quinze Ministères fédéraux, des vingt-huit gouvernements des états fédérés, et des quelques dizaines d'entreprises publiques opérant dans tout le pays et contrôlant des montants élevés de ressources publiques.

---

<sup>28</sup>, <sup>29</sup>, <sup>30</sup> Ibidem pp. 20, 29 p. 20, p. 27.



*L'Urgence d'Organisme Régionaux Intermédiaires*

Si l'on se réfère à l'évolution des structures des pays ayant une plus longue expérience de l'administration régionale, comme la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la maturité dans ce domaine est marquée par l'apparition d'organismes régionaux ou d'administrations gouvernementales servant d'intermédiaires entre les desseins du Gouvernement Central et les intérêts plus particuliers des états ou des municipalités. Il semble que de tels organismes auraient déjà dû apparaître au Mexique et qu'ils deviendront certainement nécessaires si les états sont appelés à exercer un rôle plus important dans le processus du développement régional. Il en existe déjà quelques exemples: ainsi les réunions des gouverneurs des quatre états de Nayarit, Durango, Jalisco et Zacatecas, qui finalement donnèrent naissance au Plan Huicot, peuvent être considérées comme les précurseurs de tels organismes intermédiaires. Un autre cas représentatif de cette évolution est celui des Réunions Fédérales pour le Progrès Matériel qui rassemblent des représentants de la fédération, des états, des intérêts locaux et du secteur privé pour promouvoir des projets spécifiques bénéficiant à une zone ou à une région. Ces organismes intermédiaires nous semblent un contre-poids nécessaire à tout organe central de planification, qu'il s'agisse d'un comité interministériel ou plus simplement, d'un Ministère du Plan.

Le mûrissement de la planification du développement régional et de sa réalisation est d'une extrême importance pour le futur développement du Mexique. Nous avons essayé de montrer par notre étude que par leur importance, leurs objectifs et leur complexité, les programmes régionaux ont déjà dépassé la capacité de coordination efficace d'administration dont l'appareil administratif fédéral peut faire preuve, au moyen de ses structures existantes et dans ses pratiques habituelles. Nous en avons conclu qu'une véritable décentralisation et la délégation de responsabilités aux entités fédérales pour la réalisation de programmes de ce type pourraient améliorer l'efficacité des opérations tout en étant en harmonie avec les meilleurs des traditions et préceptes démocratiques qui se trouvent dans la Constitution du pays.

Traducteur *Christian Mari*