

ASPECTS FONDAMENTAUX DE L'EVOLUTION DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MEXICAINE

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

José Chanes Nieto,

Directeur Général des Etudes
Administratives au Ministère de
la Présidence.

ASPECTS GENERAUX

1.1 La compréhension de l'Administration Publique mexicaine est seulement possible à partir de la connaissance de la réalité politique, économique, sociale et culturelle, facteurs déterminants dans son évolution, ainsi que du cadre normatif juridique qui conditionne son organisation et ses champs d'activités.

L'étude de l'Administration Publique intégrée au contexte social est indispensable dans le cas du Mexique, spécialement à partir de 1917; car, dans le pays, se sont développées des institutions politiques et juridiques, qui possèdent des traits distinctifs, surtout si l'on compare ces institutions avec celles de pays soumis à des conditions semblables, qui ont donné des caractéristiques propres à leur Administration Publique.

1.2 Trois grandes mouvements politico-sociaux, la Guerre de l'Indépendance, la Réforme et la Révolution de 1910-1917, ont défini l'Etat Mexicain:

Régime politique républicain, fédéral et présidentiel avec un Pouvoir Exécutif aux mains du Président de la République dont dépend l'Administration Publique Fédérale; un Législatif qui, lui, est entre les mains du Congrès Général, divisé en deux chambres; et un Pouvoir Judiciaire.

Division politique territoriale, qui comprend 29 Etats, qui adoptent dans leur régime intérieur également la division de pouvoirs; un District, et deux Territoires Fédéraux. A la base de cette division territoriale et de l'organisation politique et administrative se trouvent les municipalités, dont le nombre s'élève à deux mille trois cent soixante huit.

Système socio-économique, qui repose sur une conception de la démocratie, considérant celle-ci non seulement comme une structure juridique et comme un régime politique, sinon comme un système de vie

fondé sur une constante amélioration économique, sociale et culturelle du peuple.

A ce sujet, la Constitution dispose qu'il faut sans être hostile ni exclusif partir pour la compréhension de nos problèmes, d'une mise en oeuvre rationnelle et équitable de nos ressources, de la défense de notre indépendance politique et d'une économie sûre, de la conservation et de l'accroissement de notre culture. Pour contribuer aux meilleures conditions de la cohabitation il faut partir de l'assurance de l'intérêt général de la société, de la fonction sociale de la propriété privée et de la distribution équitable de la richesse. De plus, la norme fondamentale établit des droits sociaux pour les ouvriers et les paysans. De cette manière, c'est constitué un système démocratique, nationaliste et humaniste.

1.3 L'Administration Publique Fédérale s'est accrue à l'intérieur d'un cadre politico-juridique en se fondant sur les objectifs constitutionnels, en accord avec ses ressources et sa capacité d'organisation, selon la nature de ses liens, directs ou indirects, avec le Titulaire du Pouvoir Exécutif.

L'Administration Centrale, en collaboration directe avec le Président de la République, exerce des fonctions publiques normatives, en plus de mettre à disposition ses services et de faire des travaux; elle comprend quinze Ministères d'Etat, trois Départements Administratifs, deux Ministères Publics, et les Gouvernements des Territoires Fédéraux.

L'Administration Décentralisée et de Participation de l'Etat, embrasse les organismes décentralisés proprement dits, les entreprises de participation de l'Etat, majoritaire et minoritaire et les "fideicomisos"; ce secteur doit son origine à des impératifs de spécialisation technique et à des critères régionaux, et se fonde sur des dispositions constitutionnelles; il doit satisfaire à des nécessités publiques, à des degrés divers d'autonomie opérationnelle, favorisant une plus grande opportunité et efficacité dans la décision et dans l'action. Dans cette rubrique sont inclus des organismes destinés à des services publics d'intérêt national, à l'exploitation nationale et équitative des ressources de base, à promouvoir les sciences et la technologie, à consolider les systèmes de sécurité sociale et de logements populaires, à d'autres activités économiques dont le secteur privé ne prête pas l'attention adéquate, étant donné qu'elles demandent des investissements importants, récupérables à longue échéance ou à des taux d'intérêt très bas, et, à

maintenir ouvertes des sources d'emplois dans les cas d'entreprises particulières en difficultés financières.

Comme complément a cette pluralité de services et de fonctions ont été créés différents mécanismes de coordination: interministériel avec intervention du secteur central, des institutions décentralisées, des entreprises publiques, et mixtes, où participent, aussi, les secteurs sociaux organisés et des organismes internationaux.

Finalement, il existe dans l'Administration Publique Fédérale des tribunaux administratifs: le Tribunal Fiscal de la Fédération; le Tribunal du Contentieux Administratif du District Fédéral; le Tribunal Fédéral d'Arbitrage, pour les Travailleurs et Employés au Service de l'Etat; l'Assemblée Fédérale de Conciliation et d'Arbitrage avec un pouvoir de juridiction dans toute la République pour des problèmes déterminés; et, des Assemblées Locales de Conciliation et d'Arbitrage dans le District Fédéral et les deux Territoires Fédéraux.

1.4 Le résumé sommaire de cette structure administrative montre que la croissance dépend des réalités des demandes du pays à divers moments. Par conséquent, il apparait qu'un développement qualitatif et équilibré de l'administration dans son ensemble n'a pas correspondu à la croissance quantitative de services annexes et d'organismes publics.

Le déséquilibre qu'on peut observer dans l'Administration Publique Fédérale existe également dans l'Administration Publique de l'Etat et dans celle des Municipalités, ainsi que dans le développement économique, politique et culturel.

Le pays souffre une croissance inégale dans tous les secteurs d'activité économique et de ses sphères géographiques, c'est la raison pour laquelle l'activité dans l'agriculture et l'élevage, p. ex., a été subordonnée à l'activité industrielle et financière; d'importants groupes sociaux ainsi que des zones géographiques aient été laissés à l'abandon; pendant que s'est développé pour de petits groupes un processus de concentration de bénéfices matériels et culturels.

Dans les régions en marge du développement, où l'on vit à l'on travaille avec des méthodes qui datent du siècle passé alors que dans les grands centres urbains, on applique les techniques les plus avancées de notre temps.

Le développement administratif du pays révèle des caractéristiques semblables; des organismes travaillent avec des systèmes, des processus qui ont été implantés de façon empirique au long du temps, parfois depuis l'époque coloniale; face à des institutions établies

avec les méthodes les plus modernes et pourvues de ressources suffisantes, ceci témoigne de la présence "d'époques administratives" qui cohabitent dans une même institution, ce qui amène un manque de coordination et d'efficacité de l'ensemble.

D'autre part, au processus de centralisation de l'économie, des sources d'emplois, de crédit et des prévisions de consommation, a également correspondu une concentration des décisions politiques et administratives, et à un degré moindre, des services publics, de la ville de Mexico.

La croissance numérique des institutions a donné lieu, de plus, à une recrudescence de fonctions, accompagnée d'un gaspillage de ressources et d'une diminution d'efficacité dans l'action gouvernementale.

Aux défaillances dans le développement administratif mexicain s'ajoutent les effets du retard général, de la dépendance économique et culturelle, problèmes communs à plusieurs pays en ce qui concerne le manque de ressources: humaines qualifiées, financières et technologiques que l'Administration Publique requiert pour transformer la société.

1.5 L'idée d'améliorer l'efficacité de l'Administration Publique a été présente depuis les premières dispositions juridiques et administratives du Mexique Indépendant; mais c'est seulement à partir de 1970, que la réforme administrative se conçoit comme un processus permanent et liée à la réalité sociale et aux aspirations nationales.

1.6 A l'intérieur des caractéristiques signalées, le pays a suivi une évolution soutenue, particulièrement depuis 1917, fondée sur les principes et objectifs constitutionnels, et en accord avec les besoins de chaque époque; ceci par des programmes et des styles spécifiques à chaque sextennat présidentiel, depuis 1934; ce qui a favorisé la mobilité et la rénovation du système.

La continuité a été possible grâce à une stabilité politique consolidée par les programmes fondamentaux de la Constitution en vigueur, tandis que le renouvellement a été garanti par le respect de la non-rééligibilité.

2. EVOLUTION DE 1952 à 1970

2.1 Pendant ce temps, trois périodes présidentielles ont eu lieu 1952-1958 celle d'Adolfo Ruiz Cortinez; 1958-1964, celle d'Adolfo López Mateos; et 1964-1970, celle de Gustavo Díaz Ordasz.

Plus de 250 institutions publiques ont été constituées, dont des Ministères des organismes décentralisés, des entreprises à capital mixtes, des mécanismes de coordination et de participation.

2.2 Entre 1952 et 1958, était en vigueur la Loi des Ministères et des Départements d'Etat, édictée en décembre 1946, selon laquelle fonctionnaient treize Ministères et deux Départements, les Ministères de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, des Finances et du Crédit Public, de la Défense Nationale, de la Marine, de l'Economie, de l'Agriculture et de l'Elevage, des Ressources Hydrauliques, des Communications et des Travaux Publics, de l'Education Publique, de la Santé et de l'Assistance, du Travail et de la Prévision Sociale, et les Départements Agraire et du District Fédéral. De plus existait le Département de l'Industrie Militaire.

En 1958, a été promue la loi encore en vigueur, grâce à laquelle fut créé le Ministère de la Présidence ainsi que le Département du Tourisme; on divisa en deux le Ministère des Communications et des Travaux Publics, pour en faire le Ministère des Communications et Transports et le Ministère des Travaux Publics; et l'on transforma le Ministère des Biens Nationaux en Ministère de l'Industrie et du Commerce, en leur donnant de nouvelles attributions.

Dans le cas de l'administration décentralisée et de celle de la participation de l'Etat, on a créé des institutions en réponse à des problèmes exposés dans les différentes périodes.

Bien qu'on ait essayé de rendre le système efficace, on n'a pas su éviter les répétitions de services, les manques de coordination, les autonomies relatives et les imprécisions de tous types, coupables d'"activités mal organisées et d'une négligence des responsables",* dues à l'absence de politique administrative.

De cette manière, on a maintenu les systèmes correspondants à une administration qui ne fait pas confiance à ses agents: on a centralisé au plus haut niveau les décisions petites et grandes; on a continué à exercer de lourds et coûteux contrôles comptables et ad-

* *Rapport sur la Réforme de l'Administration Publique Mexicaine*. Commission d'Administration Publique (1967), Ministère de la Présidence, Direction Générale d'Etudes Administratives, Mexico 1974, p. 28.

ministratifs pour des affaires qui ne l'ont pas toujours mérité; on a créé des mécanismes, apparemment de coordination, qui ne pouvaient pas se réunir avec assiduité et exercer un travail utile, à cause du nombre ou de la haute position de leurs membres; on portait, en somme, d'une planification administrative déficiente.

C'est seulement à partir de la décennie des soixantes qu'on a remis en question la croissance administrative par simple accumulation d'institutions.

2.3 L'action de l'Administration Publique comprenait, en 1952, les différents secteurs de l'activité économique et sociale; bien que d'une façon partielle ou isolée, sans conceptions sectorielles intégrales ont coordonné le travail des différentes institutions publiques appartenant à chaque cas. Beaucoup d'innovations légales et organiques de ces trois périodes tendaient à s'organiser par approximations successives.

2.4 A partir de 1932, ont été mis en place les éléments pour aider d'une manière plus rationnelle, les systèmes généraux communs à toute l'administration:

Planification. En 1954, a été constituée une Commission d'Investissements, basée sur les expériences obtenues par "Nacional Financiera", dans l'élaboration d'un programme d'investissements publics dans diverses branches économiques et celles du Comité d'Investissements qui avait fonctionné dans la Banque de Mexico et postérieurement au Ministère des Finances.

Cette Commission, attachée au Président de la République, possédait d'amples pouvoirs pour créer, hiérarchiser et autoriser les plans annuels et sextennaux des investissements publics.

La Loi des Ministères en vigueur a attribué au Ministère de la Présidence les fonctions de cette Commission d'Investissements. Par des dispositions ultérieures, on a formé une Commission Interministérielle qui a élaboré le plan dit d'Action Immédiate 1962-64 et celui de 1965-70.

Ressources Humaines. En 1960, la Constitution a été élargie pour consacrer les droits des employés de l'Etat. Ainsi, entre autre, a été établi le nombre maximum d'heures de travail par jour et les jours fériés obligatoires; le salaire minimum; les droits de sélection et d'avancement fondés sur le mérite; la création d'écoles d'Administration Publique; les droits d'association syndicale et de grève des em-

ployés dits "de base", étant donné qu'ils sont inamovibles; on les a également assuré de mesure de protection salariale et sociale, ainsi que les employés dits "de confiance".

En 1959, l'ancienne direction de Pensions Civiles a élargi considérablement ses attributions; elle s'est même chargée de services sociaux pour les employés publics, lorsqu'elle s'est convertie en Institut de Sécurité et Services Sociaux des Employés et Travailleurs de l'Etat.

Les employés de base sont organisés en syndicats, formant la fédération des Syndicats des Employés et Travailleurs au Service de l'Etat.

Les conflits entre l'Etat et ses employés et travailleurs sont dissous par le Tribunal Fédéral de Conciliation et d'Arbitrage, créé en 1963; les conflits suscités parmi les employés et travailleurs des entreprises administrées directement ou de façon décentralisée par le Gouvernement Fédéral, se résolvent par l'Assemblée Fédérale de Conciliation et d'Arbitrage.

Ressources Financières. Durant la période 1952-1970 ont été réalisées diverses réformes fiscales pour réunir des fonds nouveaux pour le trésor public.

Entre autre, la réforme fiscale qui a rendu possible la redistribution des impôts fédéraux aux Etats membres de la Fédération et a favorisé la célébration d'accords de coordination en matière d'impôt fédéral sur des recettes marchandes, avec le but de promouvoir l'activité économique dans ces Etats. En décembre 1964, il a été établi un impôt unique sur le revenu objet de réformes ultérieures.

En matière de dépenses, des changements sont survenus tout au long des dernières années: en 1955, à la classification de budget dite "fonctionnelle", par branches et sorties de fonds, par groupes et sous-groupes, on a ajouté une classification par objet de dépenses, selon le type des dépenses courantes ou des investissements. En 1958, on a ajouté une classification économique à double entrée qui a permis d'évaluer de façon plus claire le degré d'équilibre obtenu entre les recettes et les dépenses. En 1965, on a intégré au budget annuel la distribution de biens de 16 organisations décentralisées et entreprises a capital mixte.

L'élaboration, le contrôle du budget, de l'exercice, depuis le siècle dernier, correspondent, au Ministère des Finances et du Crédit Public

Ressources Matérielles. A partir de 1958, le Ministère du "Patrimonio Nacional" a été chargé d'administrer les biens de propriété nationale, d'établir les normes dans l'exploitation des biens et ressources naturelles, de maintenir à jour l'évaluation des biens nationaux, d'inter-

venir dans l'acquisition, la vente, le destin et l'affectation d'immeubles fédéraux, d'élaborer et de manier l'inventaire général des biens de la Nation, d'intervenir dans les acquisitions publiques, et, de contrôler et de surveiller, financièrement et administrativement, l'opération des institutions du secteur décentralisé et de participation de l'Etat.

En 1959, on a commencé à créer un système d'acquisitions publiques pour permettre aux ministères de faire des acquisitions sous leur responsabilité, et de soumettre leurs ordres au contrôle "a posteriori" du nouveau Ministère. En 1964, on a établi des limites à cette disposition dans le Règlement de la Loi Organique du Budget des Dépenses de la Fédération. En 1965, la Loi d'Inspection des Acquisitions a été promulguée, avec une disposition concernant la création d'un répertoire des fournisseurs agréés, d'un catalogue de prix maximum et une liste d'articles, ainsi que les conditions requises pour les importations du secteur public.

Contrôle et Surveillance. A partir de 1958, avec la Loi des Ministères, les fonctions de contrôle et de surveillance ont été exercées par le Ministère des Finances et du Crédit Public en matière de Budget, par le Ministère de la Présidence en matière d'investissements et de programmes, et par le Ministère du "Patrimonio Nacional" en matière administrative.

Réforme Administrative. A l'ancien Ministère des Biens Nationaux et d'Inspection Administrative correspondaient, entre autre, les fonctions de coordination pour l'amélioration administrative du secteur public et de ses services annexes, de suggérer au Chef de l'Exécutif des mesures tendant à l'amélioration de l'Administration Publique, et de conseiller en la matière les différents ministères; pour 1954, il avait réalisé une analyse sur les principaux problèmes de la structure et du fonctionnement du Gouvernement Fédéral.

De même, on a fait des efforts de réforme isolés, comme celui de la Banque de Mexico et du Ministère des Communications, de celui des Travaux Publics ainsi que de la Défense Nationale, qui n'ont pourtant pas eu de répercussions dans le reste du secteur public.

En 1958, la tâche d'étudier les réformes administratives du secteur public dans son ensemble est passée au Ministère de la Présidence. Le 9 avril 1965, dans ce même Ministère, a été établie la Commission d'Administration Publique, qui a dédié ses deux premières années à l'élaboration d'un diagnostic, publié sous le titre de "Rapport sur la Réforme de l'Administration Publique Mexicaine".

De 1968 à 1970, cette Commission a effectué des études et des

projets de réforme pour les systèmes d'organisation et de méthodes, d'acquisitions, de magasins, de biens immobiliers du secteur public, de bases juridiques régissant l'action du Gouvernement Fédéral et autres utilisés par toutes les institutions publiques.

Pour réaliser ses tâches la Commission a recommandé que chaque service annexe dispose d'une unité interne de bureaux de conseil technique permanent, conventionnellement nommée "Organisation et Méthodes", qui doit se charger d'analyser et de proposer des mesures de rationalisation administrative, ainsi que de conseiller les fonctionnaires responsables des améliorations internes de chaque service annexe. Les unités de ce type qui ont été établies, faute d'un instrument légal, qui soit garant d'une action consilière pour chaque titulaire et d'un appui décidé; au plus haut niveau, se sont dédiées avant tout à l'étude de mesures mineures et généralement isolées. De plus, leur activité n'a pas toujours été liée aux mécanismes de programmation, raison pour laquelle généralement isolées quelques-unes d'entr'elles se sont orientées vers la recherche de "l'efficience pour l'efficience même".

Grâce à des mécanismes de coordination sectorielle, on a essayé de lier les objectifs de programmes aux réformes administratives; mais seulement dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage, c'est où des résultats importants ont été observés.

2.5 Les systèmes de travail des différents Ministères et Départements d'Etat ont été déterminés, d'une manière ample et parfois diffuse, par des normes légales et réglementaires qui ont été établies au long du temps, sans qu'on y ait fait une actualisation et codification. Ceci provoque, dans certains cas, de sérieuses difficultés administratives.

On n'a pas toujours disposé de règlements intérieurs dans toutes les services annexes, et quand il existaient, ils étaient caducs ou souffraient d'un vice grave, celui de vouloir embrasser tout à la fois. Ils prétendaient être des manuels d'organisation du Ministère ou Département d'Etat respectif, (secrétaire d'Etat, sous-secrétaire, responsable des affaires administratives "oficial major", quelques directeurs), un règlement de conditions générales de travail, etc.

2.6 Dans quelques services on a obtenu une adaptation empirique de l'appareil administratif aux programmes de travail grâce, à l'expérience et le sens pratique du serviteur public; sans empêcher le manque de systèmes de communication et autres déficiences.

Dans le rapport cité de la Commission d'Administration Publique, on conclut à ce sujet de la façon suivante:

a) Il y a multiplication de poste (double emploi) qui devraient être révisées dans chaque cas (avec la participation des Ministères et des Départements d'Etat ou elles apparaîtraient), pour convenir de l'utilité de cette multiplication de poste et des systèmes de coordination et de responsabilité appropriés.

b) Il y a trop de fonctions qui se présentent par exception (des problèmes qui sont attribuées en forme globale à un service annexe, parce que la Loi le veut ainsi, ou parce qu'on les attribuent à celui-ci en cas où ils ne dépendraient pas expressément d'un autre service). Ceci provoque des imprécisions qui sont à l'origine d'activités mal comprises et d'une dispersion des responsabilités.

c) Les fonctions qui contiennent des activités comme les statistiques, le recensement, le cadastre, le registre public, la compilation, etc., fondamentales dans les activités de planification, sont disséminées entre les différents services, sans système de coordination efficient, ni critère commun pour obtenir facilement l'information voulue. Le problème augmente au fur et à mesure que divers organismes décentralisés, des entreprises à participation d'Etat, des commissions, etc., développent des activités de même caractère.

d) Les fonctions en matière de construction, reconstruction et conservation de travaux sont dispersées, et il n'y a pas de normes générales d'opération. Il manque un système réglementaire pour les concours de mise sous contrat des travaux publics, ainsi que des systèmes unitaires pour l'élaboration de projets.

e) Quant aux fonctions relatives à la possession, administration et surveillance des biens de propriété de la Nation, elles reviennent à différents services, bien que la participation prépondérante revienne au Ministère du "Patrimonio Nacional". Ils manquent de normes et de systèmes communs ainsi que de procédés idoines de coordination et de contrôle. Le manque d'un cadastre et d'un inventaire complet des biens immobiliers empêche une administration et un contrôle adéquat, ce qui entraîne des pertes pour la Nation. D'autre part, beaucoup de biens sont mal utilisés, ou ne remplissent pas la fonction économique ou sociale dont ils seraient capables. En ce qui concerne les biens mobiliers, la situation est la même, particulièrement dans sa mise en magasin et dans son contrôle.

D'autre part, la Commission d'Administration Publique a également remarqué que certaines des fonctions signalées par la Loi des Ministères et Départements d'Etat ne sont pas exécutées, que quelques-unes le sont seulement en partie, et que les Ministères en execute d'autres non stimulées par cette Loi, ce qui a créé une concurrence et des redoublements encore plus complexes que ceux que contient la Loi même.

2.7 Chaque Ministère et Département d'Etat a établi des niveaux hiérarchiques; cependant, il n'existe pas, sur ce point, de critère commun relatif au principe d'autorité.

2.8 Le même phénomène, observé au sujet du secteur public dans son ensemble, s'est produit au niveau micro-administratif; chaque fois qu'il était nécessaire de faire face à de nouveaux problèmes, on a constitué de nouvelles entités, qui, comme celles qui existaient déjà, ont connu une croissance démesurée.

La tendance à déléguer, décentraliser, sans vision d'ensemble, à favorisé, avec d'autres facteurs, une croissance accélérée de la bureaucratie, qui n'était pas toujours justifiée.

2.9 Les systèmes d'appui administratif se sont également développés de façon mal coordonnées. Alors que quelques services annexés sont restés sur leurs mécanismes traditionnels, d'autres ont implanté les méthodes et techniques d'administration les plus modernes.

2.10 De notre exposé, il apparaît que l'évolution du secteur public jusqu'en 1970 montre une croissance institutionnelle désordonnée, qui insiste plus sur une solution à courte échéance des problèmes qui surgissent, que sur des efforts qui visent une prévision à long terme.

Voilà pourquoi l'existence de situations compétitives entre les différents services, les amènent à des inégalités techniques et matérielles dans l'accomplissement de leurs objectifs, à des disparités qu'il n'est d'ailleurs pas rare de trouver dans une même institution.

L'existence de fonctions de dédoublement non coordonnées, et, de plus, occasionnellement contradictoires, a eu pour résultat que certaines fonctions aient été négligées ou mal exercées, pendant certaines périodes, entraînant ainsi une dilution des responsabilités.

Les secteurs d'activité économique n'ont pas tous connu la même intensité en efforts, de façon qu'il s'est produit un déséquilibre dans

le développement sectoriel. Il n'a pas non plus été possible, faute d'une perspective d'ensemble, d'harmoniser le développement des différentes régions du pays.

Les systèmes d'appui administratif apparaissent pendant des étapes de développement et de formation inégales. De la même manière se présentent des différences de rémunération, prestations et conditions de travail à l'intérieur du secteur public et entre celui-ci et le reste du marché du travail.

Le style traditionnel de direction a continué par une centralisation rigide des décisions, à conditionner le travail routinier et superflu aux niveaux supérieurs et, par conséquent, privant de participation et de responsabilité le serviteur public.

3. SITUATION ACTUELLE

3.1 Depuis le début de l'actuelle période de gouvernement, présidée par Luis Echeverría, en décembre 1970, les problèmes du pays ont de nouveau été exposés par les différents ordres, ce qui a exigé, simultanément, le renforcement et la mise au point de l'Administration.

On a fixé des bases pour réorienter le développement économique avec l'intention de distribuer ses bénéfices de façon plus ample; on a adopté des mesures pour élargir les plateformes de participation politique et pour fortifier la participation des divers secteurs sociaux dans les décisions qui leur correspondent; on stimule la décentralisation de l'économie; un processus de déconcentration de l'Administration est en cours, qui veut distribuer des organismes décisionnaires dans les Etats de la République ou dans certains régionaux en accord avec les caractéristiques techniques des services; et l'on met en place des comités de promotion de développement intégral des entités fédératives où participent les autorités des Etats et les autorités Fédérales, ainsi que des représentants des diverses activités sociales dans chaque Entité.

3.2 La réforme administrative s'est intégrée aux transformations fondamentales qui visent à encourager le développement économique, politique et social du pays.

Les efforts de réforme administrative ont été liés aux buts et programmes du secteur public et de ces services annexes, raison pour laquelle on a rendu responsable les titulaires de chaque institution des

réformes internes d'organismes et de mécanismes d'analyse administrative. C'est ainsi qu'on a créé les Unités de Programmation et celles d'Organisation et Méthodes; de plus, on a établi les Commissions Internes d'Administration, comme mécanismes de participation formés par les divers responsables de chaque annexe ou organisme; elles sont présidées directement par leur titulaire, pour planifier et exécuter les réformes nécessaires en vue du meilleur accomplissement possible de programmes et objectifs, ainsi que pour augmenter l'efficacité de l'entité et pour contribuer à celle du secteur public dans son ensemble.

De sa part, le Ministère de la Présidence harmonise les objectifs, coordonne les efforts de réforme de chaque ministre et établit les systèmes et les normes communs à deux ou plusieurs institutions.

Avec les "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976" on a établi le cadre de référence et onze programmes spécifiques.

Ce cadre de référence se réfère aux antécédents, objectifs et à la méthodologie. Les programmes comprennent la formation des services et mécanismes du système de réforme; la révision globale de l'activité gouvernementale avec des mises au point sectorielles et régionales, et, les plus importants systèmes d'appui administratif communs au secteur public: programmation, budget, information et statistiques, organisation et méthodes, bases juridiques, ressources humaines, ressources matérielles, classification systématique de renseignements, et contrôle administratif et comptable.

3.3 Les unités de programmation ont été créées dans le but de les intégrer, comme unités périphériques dans un système de participation de programmation publique. Parallèlement au système de planification, avait commencé à fonctionner un système de coordination de la stratégie du développement entre les principaux facteurs économiques du pays. En juin 1971, a été constitué une Commission Nationale Tripartite, composée de représentants gouvernementaux ouvriers et industriels.

Par recommandation présidentielle du 29 mai de l'année en cours a été établi un mécanisme pour la programmation des investissements fédéraux par Entité fédérative, ce qui favorisera la collaboration entre le secteur public fédéral et les entités fédératives, avec l'aide des comités promoteurs du développement socioéconomique, pour que les investissements publics fédéraux soient hiérarchisés selon les manques réels et importants; cette hiérarchisation doit se faire grâce à la connaissance directe des demandes populaires, et en prenant systématiquement en

considération l'opinion des autorités locales et les programmes des diverses entités fédératives dans la programmation fédérale.

3.4 En ce qui concerne l'administration des ressources humaines, on a simplifié le catalogue des emplois de la fédération, en 1972, en réduisant à 16 les 33 catégories qui opéraient dans le passé. Depuis 1973, on dispose d'un mécanisme de coordination pour l'action gouvernementale dans l'administration de ses employés: La Commission des Ressources Humaines du Secteur Public. On a également harmonisé les critères du tableau d'avancement du personnel et des conditions générales du travail des diverses services.

En matière de recyclage des serviteurs publics, on a créé, en 1971, le Centre National de Recyclage Administratif, à l'Institut de Sécurité et de Services Sociaux des Employés et Travailleurs de l'Etat, pour donner des cours au personnel "de base", en coordination avec les centres de recyclage propres aux services. Depuis 1970, des programmes de bourses pour le recyclage du personnel technique et professionnel de niveau élevé ont été mis en place en collaboration avec des gouvernements étrangers et avec les institutions nationales d'éducation supérieure.

En 1974, le Programme National de Recyclage Administratif a été mis en marche, coordonné par le Ministère de la Présidence, pour des fonctionnaires dits "de confiance", en collaboration avec l'Institut d'Administration Publique.

3.5 Dans l'administration des ressources financières, le Ministère des Finances et du Crédit Public coordonne ses activités avec les gouvernements des Etats fédérés en ce qui concerne la perception des impôts.

En 1973, le nombre des institutions décentralisées et de participation de de l'Etat sujettes à un contrôle budgétaire, est monté à 25, nombre qui correspond à plus de quatre vingt pour cent des ressources du secteur public. Cette année le budget est établi par secteurs d'activité économique et sociale.

Le budget des dépenses qui, il y a vingt ans, n'atteignait pas dix milliards de pesos; actuellement, est de plus de deux cent trente milliards de pesos.

3.6 En 1972, a été promulguée la nouvelle Loi d'Inspection des Acquisitions, selon laquelle les Entités doivent élaborer des budgets et des programmes annuels d'acquisitions ainsi que leur consolidation la restriction d'importations, la normalisation d'articles d'usage cou-

rant, la révision des systèmes d'achats et de réserves des institutions publiques, et, l'établissement de Comités d'Acquisitions dans chaque Entité.

3.7 En janvier 1972, a commencée l'inspection technique des entreprises publiques afin de perfectionner son efficacité.

Pour le contrôle des travaux publics, on a commencé à réaliser la vérification des travaux grâce à des sondages, ce qui a permis de faire des économies considérables.

Grâce à la création d'une Commission de Coordination et de Contrôle des Dépenses Publiques, ainsi que d'un Comité des Responsables des Affaires Administratives, on a pu dessiner, dans l'actualité, les conditions fondamentales d'un système cohérent de contrôles spécifiques, qui rende le secteur public entièrement homogène et qui serve, en même temps, à améliorer chaque service du point de vue administratif et financier.

3.8 Un aspect fondamental du programme de réforme administrative, stimulé par le gouvernement actuel, est celui qui touche à la déconcentration administrative de l'action publique fédérale, par laquelle on se propose de contrecarrer la centralisation excessive d'autorité au niveau des titulaires des diverses institutions publiques, ainsi que la concentration des décisions, des démarches officielles et des services dans la capitale de la République.

Sur l'initiative du Président Echeverría des pas significatifs ont été faits à ce sujet. En premier lieu, ont été réformés les articles 26 et 28 de la Loi des Ministères et Départements d'Etat, dans le but de fixer clairement la délégation de pouvoirs des titulaires aux fonctionnaires subalternes, et pour préciser l'obligation de chaque service de disposer d'un Règlement Interne établissant les pouvoirs du titulaire, ainsi que ceux de ses subalternes; de plus il rest à rédiger des manuels administratifs pour un meilleur fonctionnement.

En suite sur recommandation présidentielle du 5 avril 1973, il a été établi que les Ministères et Départements d'Etat, des organismes décentralisés et des entreprises à participation d'Etat procèdent à une délégation de pouvoirs des titulaires aux fonctionnaires subalternes et aux fonctionnaires opérant à l'intérieur de la République, afin d'assouplir la prise de décisions. Cet accord dispose également que soient appliqués des critères unitaires dans l'établissement d'unités administratives fédérales dans le territoire national; il revient au Ministère de la Présidence de coordonner ces mesures.

Un autre aspect important de la déconcentration économique et administrative, exécutée par le gouvernement fédéral, apparaît dans la décision d'amener l'action gouvernementale aux régions où se présentent de graves problèmes marginaux. Dans ce but ont été créés des organismes de participation et promoteurs comme, entre autres, la Commission Nationale des Zones Arides et la Commission Coordinatrice pour le Développement Intégral de la Péninsule de la Basse Californie. De plus, ont été fait des investissements dans des entreprises mixtes dans le but d'une exploitation rationnelle et équitable des ressources naturelles dans différentes Entités.

4. PERSPECTIVES

4.1 L'évolution de l'Administration Publique mexicaine permet d'observer un processus ininterrompu de croissance, lié à celui du pays, et fortement perméable aux caractéristiques politiques, juridiques, économiques et culturelles de celui-ci.

Au développement national inégal, du point de vue économique et régional que le pays a connu, s'est ajouté un déséquilibre administratif; ce dernier s'est caractérisé par des degrés divers en ressources et capacité d'organisation dont dispose l'Administration Publique dans chaque secteur d'activité. A cause de cette situation, existe dans un même espace de temps, des formes d'administration équivalentes à des étapes historiques distinctes.

Les décisions politiques actuelles essayent de conduire le pays au moment historique présent et de le préparer au futur. Dans ce but, on a oeuvré pour contrebalancer le déséquilibre général, telles, entre autres, le développement, la décentralisation de l'économie, une collaboration plus grande entre le gouvernement fédéral et les Entités fédératives en vue du potentiel des habitants et de leurs ressources une impulsion plus forte à la réforme agraire et au développement scientifique et technologique, un perfectionnement du système fiscal, une rénovation du système éducatif, ainsi qu'une plus grande participation et expression démocratiques.

Ces mesures s'appuient sur des caractères administratifs, avec l'objectif de ce que l'Administration Publique puisse résoudre ses propres disparités et améliorer son système de travail; qu'elle soit capable d'être un instrument efficace dans la solution des déséquilibres sociaux et régionaux, pour être ainsi un instrument efficace dans la transformation que demandent le moment actuel et le futur du pays.

4.3 En accord avec ces efforts dans les affaires internes et avec la compréhension de la situation internationale qui conditionne la vie des nations, le Président Echeverría a proposé des principes indispensables pour surpasser la position dominante qui est imposée par les centres d'hégémoine mondiale, afin d'obtenir des conditions justes et convenables en ce qui concerne le commerce, le crédit la coopération pour favoriser une nouvelle distribution internationale des produits et des biens, tout en conservant le droit des peuples à s'organiser et à s'auto gouverner, et à conserver leurs caractères nationales, grâce au principe de la non-intervention.

Voilà l'objectif vers lequel s'oriente l'initiative du Président Echeverría avec la Charte des Devoirs et des Droits Economiques des Etats, tendant à établir des normes et des mécanismes qui assurent l'indépendance économique des pays face à l'action des pouvoirs économiques internationaux.

Parmi les principes qui figurent dans ce projet, quelques-un sont le produit de la longue expérience du Mexique dans la défense de sa souveraineté, fixés dans la Constitution du pays: libre disposition sur les ressources naturelles; respect absolu du droit que chaque peuple possède d'adopter la structure économique qui lui convient et de donner à la propriété privé les modalités dictées par l'intérêt public; renoncement à l'emploi d'instruments et de pressions économiques pour réduire la souveraineté politique des Etats; subordination du capital étranger aux lois du pays où il est investi; défense expresse aux corporations transnationales d'intervenir dans les affaires internes des nations; abolition des procédures commerciales qui discriminent les exportations des pays non industrialisés; avantages économiques proportionnels selon les niveaux de développement; accords qui garantissent la stabilité et un juste prix des produits de base; large et adéquate transmission des avancements technologiques et scientifiques, à un coût juste et avec célérité aux pays en voie de développement; et, ressources plus importantes à long terme, bas taux d'intérêt et sans obstacles pour le financement du développement.

4.4 Le Gouvernement mexicain et son Administration Publique fondent la juste réalisation de leurs objectifs constitutionnels dans cette action qui embrasse les affaires internes et externes, à travers la consolidation des conditions qui permettent la pleine jouissance des libertés en biens matériels et culturels qui rendent les hommes égaux sur le plan national et les pays sur le plan international.