



Observatoire des Amériques

## La réforme invisible : la consolidation de la démocratie au Mexique et la professionnalisation de la fonction publique

Chronique 03-22

Nadia Karina Ponce Morales

Novembre 2003

Avec l'élection d'un président issu de l'opposition pour la première fois dans l'histoire de pays, juillet 2000 constitue un point tournant dans la voie vers la fin de la « dictature parfaite » de Mario Vargas Llosa<sup>i</sup> et place le Mexique dans le club des démocraties. Aussi, les institutions électorales du Mexique sont perçues aujourd'hui comme étant robustes et crédibles. Cependant, le parcours difficile de la démocratie au Mexique, et en Amérique latine, nous amène à nous poser la question de la durabilité de la démocratie et sur la présence d'éléments fondamentaux à sa consolidation. L'avenir de la démocratie dans ce pays s'organise donc autour du changement de valeurs et des institutions qui faisaient auparavant partie des instruments du pouvoir absolu du pays.

De cette manière, la professionnalisation du service civil constitue un effort pour faire disparaître l'appareil qui garantissait le contrôle de l'élite au pouvoir de

l'agenda politique. En effet, en avril 2003, le Sénat mexicain a approuvé le Décret sur la Loi sur le Service Professionnel et l'Exécutif l'a signé et publié immédiatement<sup>ii</sup>. Cet effort apparaît non seulement comme un pas important pour lutter contre la corruption, mais aussi comme un effort pour en finir avec une relation de *clientelismo* entre le parti au pouvoir et les responsables de la mise en œuvre des politiques. En ce sens, il est important d'évaluer les opportunités et les défis qu'une telle initiative présente pour un pays qui vit un processus similaire aux autres pays des Amériques<sup>iii</sup>.

*Le passé, beaucoup de vices, peu de vertus*

Cependant, la professionnalisation de la fonction publique au Mexique n'a pas commencé avec l'approbation de la Loi en 2003. Au contraire, le Mexique a essayé d'instaurer une bureaucratie professionnelle à plusieurs reprises au cours de son histoire contemporaine.



Néanmoins, comme David Arellano le décrit, ces efforts se sont caractérisés par une tension constante entre la nécessité de compter sur un appareil administratif efficace et efficient, et qui, en même temps, pouvait garantir le contrôle politique du parti unique au pouvoir<sup>iv</sup>. L'élite au pouvoir a encouragé la modernisation constante de l'appareil bureaucratique pour le rendre plus efficace, sans que de telles réformes ne posent trop de problèmes.

Or, dans le système politique mexicain, autoritaire et présidentieliste, l'élite politique et la haute fonction publique se confondaient<sup>v</sup>. Ensemble, elles garantissaient la domination absolue de l'administration publique par le Président de la République et par conséquent, la manipulation de sa composition et de ses comportements. En plus de gérer les programmes et les politiques gouvernementales, l'administration publique mexicaine servait de source première de recrutement du personnel politique et d'espace de lutte politique. En effet, les titulaires des divers ministères devenaient les candidats à la succession présidentielle et aux postes aussi importants que les gouvernements des États. Avec une telle organisation, l'administration publique mexicaine exécutait, sans remise en question, les programmes et politiques dictés par le Président.

Dans l'absence d'une opposition véritable au Congrès et d'entités fédérées vigoureuses, la négociation pour la distribution des ressources aux secteurs économiques et sociaux avait lieu au sein des *Secretarías* et de leurs appareils administratifs. En effet, le système corporatiste du pays alimentait un système où les relations entre les divers secteurs socio-économiques et l'État se faisaient à travers le rapport de forces au sein de l'action bureaucratique et des budgets<sup>vi</sup>. Ce schéma impliquait, cependant, des coûts très élevés pour le pays. Le système « d'incitatifs » pour les fonctionnaires, les individus et les secteurs sociaux ont favorisé un ajustement réciproque qui était au-dessus de la loi<sup>vii</sup>. Il était à l'origine non seulement d'une culture de corruption et de patronage généralisée, mais aussi d'élaboration de programmes et politiques en fonction des intérêts des secteurs sociaux les plus puissants.

A l'intérieur du système, la stabilité reposait sur un ensemble de lois non écrites qui garantissait dans son fonctionnement perpétuel la fidélité de la bureaucratie envers le Président.

David Arellano décrit les arrangements au sein de la fonction publique mexicaine comme une politique de camarades (*spoils system*) « plus », où la haute bureaucratie (*empleados de confianza*) changeait à chaque mandat sexennal. Cependant, grâce à ses règles flexibles, le système réussissait à faire une rotation du personnel qualifié à l'intérieur du gouvernement<sup>viii</sup>. Enfin, un autre facteur qui sous-tendait ces structures, était la division légale entre les fonctionnaires au niveau opérationnel, protégés par la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* et la haute bureaucratie, les employés de confiance (*empleados de confianza*), ainsi qu'une très grande flexibilité dans les budget pour la gestion des ressources humaines<sup>ix</sup>. Toutes ces caractéristiques faisaient du service civil un système qui n'avait aucune indépendance du milieu politique et logiquement. Il n'y avait ainsi aucun incitatif à créer un service civil professionnel véritablement autonome du pouvoir politique<sup>x</sup>.

#### *Les premiers essais de professionnalisation du service civil mexicain<sup>xi</sup>*

Les premiers essais pour professionnaliser la fonction publique mexicaine remontent aux années 1930 avec la *Ley del Servicio Civil* (1931) et l'*Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil* (1934). Plus tard, en 1983, la Commission Inter-sécrétariat du Service Civil a été créée, mais elle n'a existé que sur le papier, en raison de la résistance des diverses factions politiques<sup>xii</sup>. Dans les années 1990, avec l'ouverture du pays, non seulement au niveau économique, mais aussi sur le plan politique, le gouvernement a lancé le *Programa para la Administración Pública Federal* 1994-2000 (PROMAP) avec pour objectif en mettre fin au système de « pillage » (*botín*) et de créer un service civil professionnel pour la première fois dans l'histoire de l'administration publique mexicaine. Le Programme se donnait pour objectifs d'instaurer une administration publique basée sur la qualité, sur le service à la clientèle efficace et sur une lutte effective contre la corruption<sup>xiii</sup>.

Le programme était inspiré des principes de la Nouvelle Gestion Publique<sup>xiv</sup> et cherchait à créer une réforme intégrale du service civil : gestion par résultats, qualité dans la gestion, service aux citoyens en tant que client et planification stratégique. La stratégie du

gouvernement consistait donc à créer une fonction publique basée sur la performance, avec des règles pour favoriser la stabilité, mais sans augmenter l'inamovibilité. En même temps, le système proposé incluait certains éléments importants de réforme telles que 1) la transparence dans le recrutement, 2) la promotion et le renvoi des fonctionnaires; 3) l'idée de créer une carrière professionnelle et dirigée; 4) l'évaluation de la performance comme l'un des éléments clés pour la mobilité, y compris le licenciement; 5) l'intention de clarifier les règles d'évaluation et de mobilité; et enfin, 6) la mise en place d'un système permettant la formation des fonctionnaires.

Cependant, cette réforme n'a pas connu de succès, en raison des structures persistantes dans l'administration publique, la lutte entre les élites, le manque de neutralité politique à l'intérieur des organisations ainsi que le manque de transparence dans les négociations<sup>xv</sup>. Les deux instances chargées de mettre en œuvre ce projet – le Conseil du Trésor (*Secretaría de Hacienda y Crédito Público*) (*SHCP*) et le Ministère du contrôle et du développement de l'administration (*Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo*) (*SECODAM*) – ont éprouvé plus de difficultés de coordination que prévu dans l'élaboration du projet de loi et son instrumentalisation. En 1998, l'initiative a été envoyée au Sénat sans qu'aucune résolution n'ait été prise à son effet.

#### *Réinventer le gouvernement du Mexique... La réforme proposée par le gouvernement Fox*

Présentement, le gouvernement mexicain cherche à mettre en œuvre un agenda très ambitieux avant les élections présidentielles de 2006. En 2002, Vicente Fox a énoncé son agenda de « bon gouvernement », qui consistait à rendre le gouvernement efficace, professionnel et, finalement, honnête et transparent. Une telle stratégie devrait avoir comme résultat final de rendre le gouvernement au service des citoyens. Parmi les mesures concrètes de ces efforts, le gouvernement a commencé à faire des transformations importantes dans le système administratif du pays, parmi lesquelles on peut mentionner l'approbation de la Loi sur l'accès à l'information (*Ley Federal para el Acceso a la Información Pública Gubernamental*) ou le développement de l'initiative E-Mexico avec l'objectif de créer une société d'information dans le pays. Ce n'est pas l'objectif de cette chronique

de discuter en détails de telles mesures, mais il convient de souligner le changement culturel herculéen que ces mesures impliquent pour la bureaucratie mexicaine, traditionnellement fermée.

Pour ce qui est de la réforme en voie de créer une fonction publique professionnelle, la Loi approuvée en avril n'est pas moins ambitieuse. Cette loi cherche à créer les bases « pour l'organisation, le fonctionnement et le développement du système du Service Civil Professionnel ». L'objectif est donc la création d'un système où plusieurs acteurs doivent conjointement mettre la Loi en œuvre<sup>xvi</sup>. La Loi est à la base d'un système basé sur le mérite, la performance et l'évaluation continue (Art. 2). Ce système sera géré par le nouveau Ministère de la Fonction publique (*Secretaría de la Función Pública*, qui a succédé à la SECODAM). Il travaillera avec un Conseil consultatif interministériel et avec des comités techniques de professionnalisation et de sélection qui se créeront dans chaque ministère pour élaborer des politiques spécifiques (art. 4). La loi établit aussi les raisons probables de renvoi d'un individu et développe plusieurs options d'évaluation et deux possibilités de répétition de l'évaluation en cas d'échec (art. 52-53). Finalement, la législation implante un système centralisé d'analyse des carrières de tous les fonctionnaires et propose que l'évaluation soit liée à la performance non seulement individuelle, mais aussi aux résultats institutionnels (art. 54).

Sans faire une analyse exhaustive de cette nouvelle loi, nous soulignons ici les points forts de la loi. Elle énonce le droit des fonctionnaires publics à la stabilité et à la permanence dans leur travail (art. 10) et, en même temps, elle oblige les fonctionnaires à participer dans l'évaluation de leur performance (art.11). De cette manière, selon la législation, la stabilité de l'emploi des fonctionnaires publics sera assurée non pas par leur fidélité envers le parti au pouvoir, mais en raison de leur capacité professionnelle. De plus, l'article 21 interdit la discrimination des fonctionnaires en raison de l'âge, du sexe, de leurs capacités différentes, de leur état de santé, de la religion, de l'origine ethnique ou de leurs conditions sociales. Finalement, la loi préconise la création d'un système de formation et de développement professionnel des fonctionnaires (art. 13). Ces deux articles présentent des innovations

importantes qui ont pour but de rendre plus équitable l'accès à l'emploi public.

D'autre part, la Loi laisse certains points d'interrogation. Elle ne s'applique qu'aux employés considérés « *de confianza* » tandis que les employés au niveau opérationnel restent pour le moment en dehors de cette réforme et demeurent assujettis à la *Ley Federal del Trabajo*. De cette manière, la Loi ne résout pas encore le problème du traitement différencié dans la fonction publique mexicaine, et ce, sous plusieurs aspects. Cependant, le fait d'incorporer les travailleurs qui sont déjà syndiqués aurait signifié une négociation avec leurs représentants pour éliminer l'immobilisme des employés à la base et, probablement, un retard important dans l'approbation de la loi. Une autre question qui se pose est le fait de ne pas avoir considéré les agences décentralisées dans l'application de la loi, ce qui peut être expliqué par le caractère autonome que ces institutions ont dans l'administration mexicaine.

La gestion du système, en fait, semble à première vue un effort pour trouver un équilibre entre la centralisation de la gestion de la fonction publique (avec le contrôle et l'uniformité des règles que ceci peut favoriser) et la flexibilité nécessaire à répondre aux spécificités de chaque ministère à travers l'emploi des comités techniques. Il sera très important dans les prochaines étapes de définir clairement les bases techniques sur lesquelles la prise de décision sera partagée entre le Ministère de la Fonction publique, les comités techniques et les hiérarchies à l'intérieur des organismes. Il ne faut pas sous-estimer les possibles opposants au changement, notamment de la part des intérêts bureaucratiques institutionnalisés, qui demanderont des efforts supplémentaires pour faire de cette initiative une réalité.

*Est-ce que le Mexique est sur le bon chemin pour construire les bases d'une démocratie solide dans le continent américain?*

On ne peut pas sous-estimer l'ampleur de cette réforme, tout au moins au niveau légal, mais on ne peut pas nier non plus les énormes défis que sa mise en œuvre implique pour le pays. L'évolution du système politique mexicain nécessite un système bureaucratique dans lequel les citoyens peuvent avoir confiance, un système qui puisse rester isolé des jeux de pouvoir entre les différents partis et élites du pays. Ce système

doit, pour la première fois, être assujéti à un contrôle qui garantisse la stabilité et la permanence des politiques publiques au-delà des élections et du changement de leaders politiques et ses « *camarillas* ». Cependant, le pays sort d'une phase où la fonction publique se basait sur des règles non écrites et sur la confiance sans limites et l'implantation légale d'un système basé sur le mérite et le professionnalisme ne suffira pas à transformer immédiatement la bureaucratie en un système efficace et politiquement neutre, comme l'expérience d'autres pays l'a déjà démontré.

D'autre part, selon la Loi, le pouvoir de contrôle absolu de la fonction publique par le Président qui a marqué les décennies antérieures a été aboli. Le système devra apprendre à développer une capacité d'innovation à l'interne ainsi que celle de la négociation et du travail interministériel de manière à mieux répondre aux besoins de la population. Le système doit plus que jamais être capable de travailler d'une façon plus transparente et ouverte avec les groupes externes à l'appareil gouvernemental<sup>xvii</sup>.

Des mécanismes d'imputabilité et de responsabilité devront accompagner la construction de la fonction publique. Le système politique mexicain doit logiquement continuer à travailler pour renforcer les institutions qui peuvent exercer un contrepoids au pouvoir exécutif, tels que le Congrès et le système judiciaire à l'horizontal de même que et les gouvernements des États et des municipalités.

A cet égard, une réforme à long terme s'impose au Mexique comme dans le reste des pays de l'Amérique latine. Dans les pays latino-américains, on assiste à des réformes administratives qui semblent se diriger dans la même direction et ces pays cherchent à accroître leur coopération en matière de gouvernance, du respect de la démocratie et des droits de la personne dans le cadre du processus d'intégration continentale. Face à leurs engagements envers le Sommet de Québec et du prochain Sommet spécial en janvier 2004, il convient de rappeler l'importance des réformes qui doivent être à la base de la professionnalisation du service civil pour que les mots « gouvernance démocratique, équité et développement social » constituent des vrais objectifs dans chaque pays et non seulement comme faisant partie du discours.

<sup>i</sup> Héctor Aguilar Camín, « Nos mató la ideología. Una entrevista con Mario Vargas Llosa », dans *Nexos*, Juillet 2000, [http://www.nexos.com.mx/internos/julio00/vargas\\_llosa1.asp](http://www.nexos.com.mx/internos/julio00/vargas_llosa1.asp)

<sup>ii</sup> « Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y se condiciona la Ley de Plantación » *Diario Oficial de la Federación*, 10 avril 2003. Voir Ernesto Núñez, « Gana burocracia derechos. Aprueba Senado servicio civil de carrera » dans *Reforma*, 4 avril 2003, <http://www.reforma.com>. Pour une version complète des débats dans le Sénat mexicain, voir <http://www.senado.gob.mx/sp/version/2003/v03abril.html>

<sup>iii</sup> Pour une approche comparative de l'évolution du service civil professionnel dans plusieurs pays de l'Amérique latine, voir David Arellano, Rodrigo Egaña, Oscar Oszlak et Regina Pacheco, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas : Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

<sup>iv</sup> David Arellano, « Profesionalización de la Administración pública en México : De un sistema autoritario a un sistema meritocratico rígido? », dans David Arellano *et al.* *Retos de la profesionalización de la función pública*, p.p. 161-212

<sup>v</sup> Il y a plusieurs raisons qui expliquent le caractère présidentieliste du système mexicain. La Constitution octroi des amples pouvoirs au Président de la République, qui dirige le pays sans intermédiaires et possède amples facultés législatives. Dans l'absence d'une opposition véritable dans les instances législatives et du manque de pouvoirs locaux indépendants du fédéral, le régime jouissait de l'annulation de la division des pouvoirs tant au niveau horizontal comme verticale. Cela a configuré un gouvernement monolithique où l'administration publique était l'un des principaux canaux pour l'avancement politique. Voir Héctor Aguilar Camín, *Subversiones silenciosas*, Mexico : Ed. Aguilar, 1993.

<sup>vi</sup> L'élaboration et l'approbation du budget offrent un bon exemple du manque de contrepois au pouvoir présidentiel au Mexique. Le processus budgétaire commence à l'intérieur du gouvernement en février, mais le budget n'est pas rendu public avant novembre. C'est durant cette même période que le Congrès a accès au budget. Il a seulement un mois pour l'analyser et voter en faveur du budget. Cependant, le Congrès n'a pas le droit de rejeter le budget proposé. Il peut seulement y apporter des modifications acceptables au parti majoritaire, qui traditionnellement est aussi le parti au pouvoir. Pour les réformes en cours, voir Juan Pablo Guerrero Amparán et Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega, *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México*, Mexico: CIDE.

<sup>vii</sup> María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, Mexico : El Colegio de México, 1995, p.p. 34-35.

<sup>viii</sup> Juan Pablo Guerrero, « Un estudio de caso de la reforma administrativa en México : los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal », document de travail 61, Mexico : CIDE, 1998.

<sup>ix</sup> Le système légal mexicain est très particulier au niveau du travail. L'article 123 constitutionnel établit deux régimes différents pour les travailleurs dans le secteur privé et public. Les travailleurs au service de l'État sont assujettis à la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, qui leur donne des droits garantissant leur stabilité et la permanence au travail et qui établit que toutes les négociations doivent se faire collectivement à travers le conglomerat des syndicats connu sous le nom de *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*. Les fonctionnaires occupant des postes au niveau décisionnel ne sont pas couverts par cette législation, ils n'ont aucune garantie de permanence pas plus que d'indemnisation en cas de cessation de l'emploi. En même temps, leur salaire et les bonis qu'ils perçoivent au cours de l'année ne sont pas réglementés. Il faut aussi noter qu'au cours de l'histoire, il y a eu certaines exceptions comme c'est le cas du Service Extérieur Mexicain ou celui les employés de l'Institut Fédéral Électoral.

<sup>x</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México:*

*los dilemas de la instauración de un servicio civil en el ámbito federal*, Mexico, document de travail, numéro 61, CIDE, División de Administración Pública, 1998.

<sup>xi</sup> Pour une discussion plus approfondie, voir Arturo Zarate Castillo, « La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal » dans *Cuestiones Constitucionales*, No. 9, juillet – décembre 2003.

<sup>xii</sup> E. Barragan et A. Roemer, *Por un gobierno con resultados*, Mexico : Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>xiii</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública*, 1995-2000. Mexico, 1995.

<sup>xiv</sup> La nouvelle gestion publique est synonyme du mouvement international sur la réinvention du gouvernement qui préconise la décentralisation de l'autorité administrative, une plus grande flexibilité dans la gestion, et une plus grande application des principes du marché dans le service aux clients (aux citoyens). Voir Guy Peters, "Government reform and reorganization in an era of retrenchment and conviction politics" dans A. Farazmand (ed.), *Handbook of comparative and development administration*, New York: Marcel Dekker, 1991, p.p. 381-403. Pour un résumé critique du mouvement global, voir Richard C. Kearney et Steven W. Hays, "Reinventing government, the new public management and civil service systems in international perspective: The danger of throwing the baby out with the bathwater", dans *Review of Public Personnel Administration*; Columbia; Fall 1998.

<sup>xv</sup> David Arellano, *Profesionalización de la administración pública en México*, p.p. 187-190.

<sup>xvi</sup> Arturo Zarate Castillo, *op. cit.*, p. 242

<sup>xvii</sup> Juan Pablo Guerrero, "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado" dans R. Uvalle y M. Ahuja, *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*, Mexico: UNAM, Plaza y Valdés, 1999.