

**Conférence internationale sur le fédéralisme
Mont-Tremblant, octobre 1999**

Séance 1) Plénière d'ouverture

PROGRÈS ET DÉFIS DU FÉDÉRALISME MEXICAIN

**M. Ernesto Zedillo Ponce de León
Président du Mexique**

Monsieur Jean Chrétien,
Premier ministre du Canada,

Mesdames et messieurs,

Je tiens, avant tout, à manifester que c'est toujours pour moi un grand honneur de rendre visite à ce beau pays, ami et partenaire commercial, auquel les Mexicains portent un sentiment de respect, d'estime et d'admiration.

Je remercie vivement le premier ministre, monsieur Jean Chrétien, de son aimable invitation à cette réunion, ici, à Mont-Tremblant, dans le cadre de ce Forum des fédérations.

Je remercie également messieurs Bob Rae et Henning Voscherau de m'avoir donné la possibilité de participer à cette Conférence internationale.

L'examen du fédéralisme est une démarche opportune ; de fait, l'histoire a démontré qu'au cours du XXe siècle, démocratie et fédéralisme vont de pair.

Comme l'a fait remarquer Timothy Anna, un éminent chercheur de l'Université du Manitoba, spécialiste de l'histoire du Mexique, le fédéralisme a été, pour les trois pays qui composent l'Amérique du Nord, « un élément intime de leur histoire et de leur identité spécifiques ».

En effet, si les États-Unis ont été le premier pays à mettre en place ce système, le Mexique, en 1824 et le Canada, en 1867, dans le droit fil de leurs traditions respectives et tant par réalisme géographique que pour des raisons d'ordre politique, se sont constitués en unions fédérales.

En ce qui concerne le Mexique, la notion de fédéralisme a surgi pratiquement en même temps que l'aspiration à l'indépendance.

Les Mexicains ont obtenu leur totale indépendance en 1821, mais, il y a peu de

temps encore, le fédéralisme était plus un souhait qu'une réalité.

Au moment de son indépendance, le Mexique était une mosaïque de régions et d'agglomérations d'une grande diversité. Il n'y avait, bien entendu, ni État national ni marché intégré. Notre vaste territoire comprenait des régions isolées, et même dépeuplées, sans grands liens entre elles, et jouissant d'une grande marge d'autonomie qu'elles étaient bien décidées à défendre.

Les premières expériences de démocratie au Mexique ont montré que, dès ce moment-là, un grand nombre aspirait à une organisation fédéraliste. Quelques députés élus pour siéger au sein du premier Congrès qui, en 1824, fut à l'origine de notre nation, avaient reçu instruction de leurs États d'y adhérer à condition que soit adopté un système fédéral.

Mais 300 années de vie coloniale avaient enraciné un centralisme vigoureux. Pendant plus de trois décennies, le Mexique allait vivre littéralement une succession de guerres civiles entre les partisans du fédéralisme et ceux du centralisme.

Le résultat de ces guerres a été dévastateur : le Mexique a subi des agressions et des invasions étrangères. Il a perdu plus de la moitié de son territoire national. Sa population a été décimée et la capacité productive naissante, dévastée.

Ce n'est qu'en 1857 qu'une nouvelle Constitution, inspirée du libéralisme, a établi le régime démocratique, républicain et fédéraliste.

De nouveau, l'idéal préconisé par la Constitution était une chose, et la pratique en était une autre. Pour de très bonnes raisons, est réapparue au premier plan la nécessité d'ériger un État national et d'assujettir la vie politique des régions et des communautés à l'intérêt de la République. Malheureusement, ce processus n'allait s'affermir qu'à travers une dictature autoritaire et centralisée.

C'est ainsi que le Mexique est entré dans le XXe siècle, sans démocratie, sans libertés politiques individuelles et sans capacité de décision pour les États et pour les municipalités, et sans qu'il y ait adéquation entre ce que disait la Loi et ce qui se passait dans la réalité.

D'où l'éclosion d'une révolution qui a déposé ses idéaux dans la démocratie et la justice sociale, tout en revendiquant les droits politiques des États et des municipalités. Il s'agissait en fait de la revendication d'un fédéralisme effectif capable de donner une impulsion à la démocratie et de réduire les inégalités sociales.

De cette révolution est sortie, en 1917, une nouvelle Constitution qui a pleinement ratifié les principes fédéralistes.

De fait, il est intéressant de constater que deux articles fondamentaux du fédéralisme mexicain – les articles constitutionnels 40 et 41 – ont gardé, dans la Constitution de 1917, leur rédaction originale depuis la Constitution de 1857.

C'est là que se manifeste la volonté du peuple mexicain de se constituer en une République représentative, démocratique, fédérale, composée d'États libres et souverains ; mais unis en une fédération établie selon les principes de la Constitution elle-même.

De la même façon, il ressort que le peuple exerce sa souveraineté à travers les pouvoirs de l'Union, dans les cas qui relèvent de leur compétence ; et à travers les pouvoirs des États, en ce qui concerne leurs régimes intérieurs, conformément à ce qui est établi par la Constitution fédérale et les constitutions des États. Ces dernières, en aucun cas, ne pourront aller à l'encontre de ce que stipule le Pacte fédéral.

Ainsi donc, dans les trois constitutions de l'histoire du Mexique, est établi le système fédéral. On y notera que la République est formée d'États libres et souverains en ce qui concerne leur régime intérieur. Pour cela, chaque État jouit d'autonomie constitutionnelle. Il peut créer et réformer son ordre constitutionnel interne, mais en demeurant toujours en accord étroit avec les principes de base de la Constitution fédérale.

La Constitution a également établi que, de leur côté, les États doivent adopter la forme de gouvernement républicain, représentatif et populaire. La base de leur division territoriale et de leur organisation politique et administrative est constituée par la Municipalité libre. Les municipalités sont administrées par un conseil municipal élu à la suite d'un vote populaire direct et elles auront toute liberté pour administrer leur finances.

Pendant de nombreuses années encore, cette théorie constitutionnelle allait entrer en conflit avec les pratiques centralisatrices qui avaient même été renforcées pour répondre aux demandes provenant de ceux qui avaient lutté pour la révolution.

La répartition de la terre aux paysans, la construction d'une infrastructure pour doter en éducation, santé et services de base tout le pays, nécessitaient des ressources et une capacité d'organisation que les gouvernements locaux faibles ne possédaient pas. De nombreuses requêtes ne pouvaient être satisfaites que depuis le centre par un pouvoir suffisamment fort. Ce pouvoir allait être l'Exécutif fédéral.

La présidence de la République a continué à concentrer un pouvoir qui allait bien au-delà de celui que lui conféraient strictement la Constitution et les lois.

Ce n'est pas seulement la présidence qui a assumé un processus de centralisation

politique. Les grandes forces sociales se sont organisées au niveau national et ont adopté une structure centralisée. Il en fut de même pour les partis politiques et les entreprises.

Comme le centralisme se reproduit et se renforce lui-même, sa propre inertie l'a poussé à concentrer toujours davantage l'administration, les décisions et les opportunités.

Nombreuses et très graves ont été les conséquences de la centralisation excessive.

Au plan économique, le centralisme a favorisé un fort interventionnisme de l'État qui a inhibé la participation sociale et l'initiative individuelle. L'administration centrale, toujours plus grande et plus pesante, a fini par perdre son efficacité. Les progrès économiques n'étaient pas équilibrés.

La responsabilité sociale du gouvernement fédéral, dans son rôle de compensateur des inégalités concernant les ressources, le bien-être et les possibilités de progrès des États les plus pauvres, avait perdu sa primauté. La richesse et les investissements se sont concentrés dans quelques régions du pays, alors que d'autres restaient de plus en plus en marge.

Les gouvernements locaux ont continué à se montrer généralement faibles et dépendants. Ils ont été soumis à la subordination. Sans attributions, sans ressources ni moyens techniques suffisants, ils étaient alors des gouvernements incomplets et impuissants. Leur fragilité contrastait avec l'appareil du gouvernement national présent dans chaque État.

Avec la mondialisation croissante, les stratégies centralisées étaient en fait terriblement étroites, elles étaient inefficaces et allaient dans le sens contraire à l'aspiration démocratique des agglomérations et des citoyens.

L'unique réponse était la décentralisation, en donnant aux gouvernements locaux la possibilité de jouir de pouvoirs effectifs. Le fédéralisme était l'unique réponse.

J'ai toujours eu la conviction qu'un grand nombre de problèmes de développement du Mexique et que de nombreuses limitations qui avaient constitué un frein à une pleine démocratie étaient dus au centralisme excessif.

Je crois que le fédéralisme est la meilleure organisation politique pour le développement avec la justice sociale. Je suis convaincu que le fédéralisme est la meilleure organisation politique pour la démocratie ; que le fédéralisme est la meilleure organisation politique pour une nation formée d'une grande diversité culturelle et d'un vigoureux pluralisme politique.

Et je suis également convaincu que le fédéralisme est parfaitement réalisable au

Mexique.

Aussi, ce fut pour moi une grande satisfaction d'avoir eu la responsabilité, en tant que ministre de l'Éducation, de mener à bien la décentralisation de l'éducation de base au Mexique.

Jusqu'à-là, plus des deux tiers des ressources budgétaires, l'infrastructure matérielle, les relations de travail et les services de l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire étaient centralisés.

Leur décentralisation impliquait l'accord des gouvernements de 31 États, la réorganisation – et, dans certains cas, la création – des systèmes éducatifs des États et une complexe négociation avec le plus grand syndicat d'Amérique latine.

Alors, ont été décentralisés l'administration et le contrôle de plus de 100 mille écoles, avec leur mobilier et leur équipement ; la relation de travail avec 700 mille enseignants et travailleurs, ainsi que les ressources financières utilisées pour leur fonctionnement. Ces ressources équivalaient à 85 p.100 du budget total de l'éducation de base.

De fait, il a été signalé qu'il s'est agit là de l'un des plus grands processus de décentralisation réalisé dans le monde.

Mais avec la décentralisation, il était à craindre que, de ce fait, l'éducation puisse perdre le caractère national et unificateur qu'elle avait eu au cours de l'histoire.

En effet, tout au long de notre histoire, et plus particulièrement à partir de la Constitution de 1917, l'éducation publique a constitué un facteur fondamental pour le renforcement de l'unité nationale et pour inculquer chez les enfants et chez les jeunes le sentiment d'identité et la fierté d'appartenir à la nation mexicaine.

Pour répondre à cette préoccupation, ont été promues des réformes à la Constitution, ainsi qu'une nouvelle Loi générale de l'Éducation.

Ces réformes ont établi avec précision que toute personne a le droit de recevoir une éducation ; que l'État assurera l'enseignement primaire et du 1er cycle du secondaire. Il a été réaffirmé que cet enseignement serait obligatoire, laïc et gratuit.

De plus, afin d'assurer que l'éducation de base conserverait son orientation nationale, unificatrice et démocratique, la nouvelle Loi a précisé que le gouvernement fédéral serait l'autorité normative sur les plans et les programmes d'études. Cependant, des marges de manoeuvre ont été fixées, afin que les États puissent ajouter des contenus régionaux et locaux à certaines matières, telles l'histoire et la géographie.

La décentralisation a continué à s'affermir et, actuellement, elle est en train de s'étendre à d'autres domaines qui, auparavant, étaient à la charge du gouvernement national. On trouve, parmi d'autres, l'enseignement secondaire du second cycle, l'enseignement technique et l'enseignement professionnel technique.

Et en tant que président de la République, j'ai décidé d'entreprendre la décentralisation de notre système public de santé.

De nouveau, ceci a évidemment entraîné un énorme effort juridique, politique, financier, administratif et opérationnel. Ont été créés 32 organismes publics, un par État. Les ressources budgétaires, autrefois centralisées, ont été transférées et, pour chaque État, ont été établies des attributions claires d'exercice et de surveillance.

Le gouvernement fédéral a transféré aux États 7 mille hôpitaux, cliniques et centres de santé, avec leur équipement complet, et la relation de travail, avec plus de 120 mille médecins, infirmières et personnel d'appui.

Aujourd'hui, pour la première fois dans notre histoire, chaque État compte avec un système de santé propre, pouvant ainsi mieux répondre aux besoins spécifiques de ses diverses régions. La décentralisation des services de santé fournit, dès maintenant, la preuve de ses bienfaits.

La couverture s'est étendue. La nouvelle structure décentralisée a permis d'apporter une attention médicale et préventive de base pratiquement dans tous les coins du pays. Au cours des cinq dernières années, 16 millions de personnes supplémentaires ont pu ainsi profiter des services publics de santé dont, en 1994, elles étaient privées.

Depuis la décentralisation, les États exercent plus de 70 p. 100 des dépenses de santé qui, de plus, constitue le secteur budgétaire qui a augmenté le plus au cours de cette administration.

Avec cette décentralisation, les deux domaines les plus importants des dépenses sociales du gouvernement fédéral – éducation et santé – sont actuellement gérés directement par les États. Ces deux secteurs représentent 60 p. 100 du budget programmable du gouvernement.

Mais notre fédéralisme doit encore beaucoup, beaucoup plus progresser pour réellement donner un essor au développement intégral et juste de tout le Mexique.

Aussi, au cours de mon mandat, nous sommes-nous proposer de décentraliser progressivement diverses activités qui ont un puissant impact social et

économique sur la vie des États et des municipalités.

Cette nouvelle vague de décentralisation comprend, entre autres, les programmes d'appui au secteur agro-pastoral, à l'utilisation de l'eau pour l'irrigation agricole, à la construction et au fonctionnement de systèmes d'adduction d'eau potable, à la construction et au maintien de routes secondaires et de chemins, ainsi que divers programmes de formation pour les travailleurs et de protection de l'environnement.

Cependant, en aucune façon, il ne suffit de décentraliser les fonctions de gouvernement. Je suis convaincu que chaque fonction décentralisée doit être accompagnée de l'autorité juridique nécessaire et des ressources budgétaires qui permettent de l'appliquer.

D'où l'effort sans précédent réalisé par cette administration pour renforcer les finances des gouvernements des États et des municipalités. Pour ce faire, avec l'approbation du Congrès fédéral, les États et les municipalités ont vu augmenter leur capacité de recouvrement fiscal.

Récemment, le Congrès fédéral a approuvé une réforme qui, pour la première fois, consolide la municipalité en tant qu'ordre de gouvernement et non comme une simple division administrative des États. La réforme précise des attributions qui sont du domaine exclusif des municipalités et qui renforcent la capacité d'association entre les municipalités pour ainsi mieux réaliser leurs tâches.

Mais le progrès le plus significatif dans notre fédéralisme réside, peut-être, dans la réforme du système de transfert des ressources budgétaires du gouvernement national aux gouvernements des États et aux municipalités.

De nouvelles formes de transfert des ressources en direction des États et des municipalités ont été établies, qui donnent sécurité juridique, assurance financière et transparence. Nous en avons fini avec la marge de manoeuvre laissée à l'arbitraire.

Simultanément, ont été établis des critères objectifs pour l'assignation des ressources. Ces ressources sont attribuées en priorité aux États et aux municipalités qui présentent les plus grands retards sociaux et les plus grandes carences au niveau des infrastructures de base.

Grâce à cette décentralisation des dépenses publiques, les États et les municipalités sont en train de recevoir la plus grande quantité de ressources jamais attribuée au cours de leur histoire.

De fait, alors qu'en 1994, pour chaque peso dépensé par l'Administration publique centralisée, les États et les municipalités dépensaient 78 centimes ; actuellement, pour chaque peso que dépense l'Administration publique

centralisée, les gouvernements des États et des municipalités dépensent 1,5 peso.

Je crois véritablement que, dans ces dernières années du XXe siècle, les Mexicains avancent fermement vers un fédéralisme plus vigoureux.

Cependant, je suis convaincu qu'il faudra en faire plus encore au cours des premières années du XXIe siècle pour renforcer toujours davantage notre fédéralisme. Je crois que la maturité démocratique à laquelle est parvenu le Mexique au cours de ces dernières années donnera un essor supplémentaire au fédéralisme.

Aussi, suis-je doublement satisfait d'avoir appelé à une profonde réforme politique qui nous a fourni des conditions claires, justes et transparentes pour la confrontation électorale, et un transfert effectif de pouvoir et de capacité de décision en direction des gouvernements locaux.

Aujourd'hui, au Mexique, la démocratie est la clef du changement et de la participation politique.

Grâce à la réforme politique que, nous, les Mexicains, avons réalisée au cours de ces dernières années, nous comptons maintenant avec des lois justes et des institutions autonomes qui réglementent et surveillent nos processus électoraux.

La réforme politique a également porté sur le renforcement du pouvoir judiciaire et des attributions du pouvoir législatif, sur les modalités de constitution du Congrès, sur le découpage des districts électoraux du pays, sur l'élection du chef de gouvernement du district fédéral et sur l'accès des partis et des candidats aux moyens de communication électroniques, ainsi que sur les règles de financement et de contrôle des partis.

C'est avec une grande satisfaction que je peux affirmer que le Mexique est en train de vivre, pleinement et passionnément, la démocratie.

Au début de ce discours, j'ai affirmé que la démocratie et le fédéralisme vont de pair.

En renforçant les libertés et les droits des personnes, on encourage leur participation politique et leur exigence de meilleurs gouvernements, en commençant par ceux qui leur sont les plus proches, autrement dit, les gouvernements locaux.

De leur côté, tous les niveaux de gouvernement doivent répondre avec une plus grande adéquation et une plus grande efficacité aux demandes sociales. Pour ce faire, les gouvernements locaux exigent de plus grandes attributions et un plus grand accès aux ressources disponibles. Chaque niveau de gouvernement est stimulé pour mieux assumer ses responsabilités.

L'utilisation des ressources fiscales est un élément fondamental pour une plus grande progression sur la voie de notre fédéralisme.

Au Mexique, certains impôts, comme l'IVA et l'impôt sur les revenus sont perçus par le gouvernement national, car cela se montre plus efficace. D'autres impôts, tels ceux applicables à la propriété, sont perçus par les gouvernements locaux.

Pour obtenir une participation aux revenus perçus par le gouvernement national, les États souscrivent un accord d'adhésion qui doit être approuvé par le Congrès de l'État.

Depuis l'an dernier, une nouvelle voie a été établie pour la distribution des ressources du gouvernement national en direction des États et des municipalités. Ces ressources supplémentaires sont destinées à des programmes de santé, d'éducation ou d'infrastructures de base.

En matière de fédéralisme fiscal, je crois que le Mexique doit encore beaucoup progresser. Il importe d'encourager les vocations productives des États et des municipalités afin que des économies régionales fortes produisent davantage de ressources pour répondre aux demandes locales.

Cependant, dans tous les cas, la grande fonction déterminante doit être la responsabilité compensatrice que détient le gouvernement national.

Le gouvernement national a un devoir social primordial, en particulier dans un pays comme le Mexique, qui souffre de grandes carences.

Ce devoir social consiste à canaliser les ressources des régions les plus prospères vers les régions les plus nécessiteuses. Ce devoir social est inéluctable et doit être rempli avec efficacité et dans la transparence. C'est un devoir inhérent au fédéralisme.

Pour ce faire, une loi nationale détermine la distribution des fonds que doit réaliser le gouvernement national en direction des États. Cette distribution s'effectue en fonction d'une formule qui reconnaît la capacité de recouvrement fiscal des États, mais qui redistribue également des ressources aux États qui présentent les plus grandes carences. Cette fonction de redistribution, ou compensatoire, est essentielle à la véritable contribution du fédéralisme au développement intégral et à la justice sociale.

Si nous sommes unis dans une fédération, c'est précisément pour être plus forts ; pour nous aider les uns les autres ; pour que les plus avantageux apportent leur appui aux moins favorisés.

L'autre grand facteur déterminant de notre fédéralisme est l'unité nationale.

Je crois que le fédéralisme et la démocratie constituent, certainement, le meilleur cadre légal et politique pour que nous puissions tous vivre en respectant les libertés et les différences de cultures, de langues, de croyances, d'idéologies.

Et je crois aussi que le fédéralisme, certainement, ne prend tout son sens que s'il contribue à renforcer l'unité de la nation.

L'histoire a montré aux Mexicains que, seule la liberté leur donne force ; que c'est dans l'union qu'ils peuvent surmonter les défis ; que l'unité nationale est indispensable pour partager le progrès.

L'unité nationale est essentielle à la préservation de notre pluralisme culturel et pour assurer le respect des identités régionales et de leur coexistence harmonieuse.

L'unité nationale est la valeur la plus importante des Mexicains.

Le fédéralisme équilibre la valeur de l'unité nationale et la vie propre des États. D'un côté, elle privilégie l'existence de la nation, de l'autre, elle renforce la vocation de gouvernement des États et des municipalités.

Aussi, je suis persuadé que, dans le siècle à venir, notre fédéralisme s'imposera comme le système politique le plus apte à assurer l'unité de notre nation ; à concentrer la vigueur des racines culturelles et régionales diverses, soudées par l'aspiration de la municipalité à vivre dans une nation indissoluble, forte et respectée à travers le monde ; une nation libre, prospère, où règne l'égalité sociale.

Le fédéralisme, au Mexique, est le résultat d'un effort qui a débuté avec notre indépendance, qui a été encouragé par de nombreuses générations et qui doit être poursuivi avec conviction dans les années à venir.

Je suis convaincu qu'il s'agit là d'un effort qui en vaut grandement la peine. En travaillant pour un fédéralisme réel, dynamique et vigoureux, nous travaillons pour une nation unie et plurielle, démocratique et juste.

Je vous remercie.