

## **LE MEXIQUE : DES HAUTS FONCTIONNAIRES INTROUVABLES ?**

PAR

Claude GILBERT

*Chargé de recherche au C.N.R.S. - C.E.R.A.T.*

L'image habituellement donnée du Mexique n'incite pas à s'inquiéter de l'éventuelle spécificité du groupe formé par les personnes occupant les principaux postes de l'Administration Publique de ce pays. La prédominance reconnue au Parti Révolutionnaire Institutionnalisé (P.R.I.) fait que l'Administration Publique n'apparaît que comme un appendice de cette organisation politique et les postes de haut niveau comme les objets d'une pratique des dépouilles érigée en système. De même l'importance accordée à la corruption, dont le Mexique fournit souvent les meilleurs exemples, rend difficile la reconnaissance des « hauts fonctionnaires » tels que nous nous les représentons. Bref rien ne semble plus aventureux que d'aller à la recherche d'une haute fonction publique là où il est admis qu'une minorité contrôlant le pouvoir politique trouve ses ressources en ayant la mainmise sur l'Etat.

Notre propos n'est pas de renverser cette image mais de l'expliquer comme la conséquence d'une situation paradoxale. En effet, il semble que dans le Mexique contemporain l'on puisse à la fois enregistrer l'existence d'un système des dépouilles, d'une pratique généralisée de la corruption et reconnaître l'existence d'un groupe de hauts fonctionnaires ayant des caractéristiques très semblables à celles de leurs homologues européens. Mais, comme nous le verrons, cette approche ne va pas sans quelques difficultés d'ordre méthodologique et théorique.

## I. — DE LA DILUTION DE LA NOTION DE HAUTS FONCTIONNAIRES

Le premier facteur empêchant de reconnaître une haute fonction publique est lié à la connaissance que nous avons du mode de désignation des hauts responsables, notamment à la suite des élections présidentielles. Le *spoils system*, dit-on, prévaut et jusqu'à des étages relativement bas de la hiérarchie (parfois inférieurs au niveau de chef de bureau), les postes sont attribués en fonction de la confiance accordée par le supérieur à l'inférieur, le suzerain au vassal. La *camarilla* ou groupe d'influence, ayant obtenu lors d'une négociation interne au P.R.I. que son leader occupe la charge présidentielle, distribue pallier par pallier ses hommes de confiance qui eux-mêmes désignent leurs collaborateurs. Par cette procédure fort complexe, seraient valorisés et vérifiés les liens clients/patrons servant d'assise à la coalition ayant obtenu le contrôle de la Présidence de la République. Selon Roderic Ai Camp, qui s'est attaché à identifier les *camarillas* et à analyser leur composition, le facteur confiance prime toujours sur le facteur compétence. Ainsi, les premiers « clients » du Président sont-ils ses parents, ses amis d'enfance (d'où l'importance du banc de l'école primaire), ses amis de l'Université, etc.<sup>1</sup>. Et ce qui vaut à un tel niveau tend à se répéter aux étages inférieurs.

Le second facteur, rendant délicat la reconnaissance de toute fonction publique, est qu'il n'y a pas au rang des personnes de confiance d'organisation de carrières, d'organisation de statuts à quelques exceptions près<sup>2</sup>.

---

1. Roderic Ai Camp, *Los líderes políticos de México*, Fondo de cultura Económica, Mexico, 1983.

2. Un service civil a été mis en place au sein du ministère des Relations Extérieures. L'accès aux hautes charges se réalise par voie de concours et les hauts fonctionnaires sans affectation ont droit à une sorte de pension. Cependant, on remarque qu'actuellement le recrutement par le « tour extérieur » tend à prendre une certaine importance. D'autre part, la pension attribuée aux hauts fonctionnaires sans affectation est extrêmement symbolique. Interrogée par nos soins, la responsable de l'association, réunissant les hauts fonctionnaires de ce ministère intégrés au service civil, faisait état d'une décadence de ce dernier.

Sans que l'on puisse proprement parler de service civil, on remarque que certaines catégories de hauts fonctionnaires mexicains disposent de quelques garanties. C'est le cas des militaires qui retrouvent leur position au sein de l'armée après leur passage au ministère de la Défense ou au ministère de la Marine. C'est aussi le cas, plus intéressant, des personnes commissionnées par un grand organisme pour occuper une haute fonction et qui ainsi sont assurées d'un retour en son sein lorsqu'elles quittent l'Administration. *El Banco de México*, l'une des plus vieilles institutions mexicaines qui, selon Roderic Ai Camp, joue un rôle non négligeable dans la formation de certaines catégories de hauts fonctionnaires, commissionne ses grands cadres pour occuper des fonctions importantes au ministère des Finances. On observe là un fonctionnement qui n'est pas sans analogie avec celui des grands corps.

Peut-être faut-il indiquer que certains groupes professionnels, comme celui constitué par les ingénieurs civils de l'U.N.A.M., sont capables d'assurer une certaine gestion de la carrière de leurs membres.

La souplesse, la flexibilité du système apparaissent nécessaires, non seulement pour régler les problèmes de renouvellement des cadres à la suite de chaque élection présidentielle, mais aussi pour pouvoir répondre aux pressions de l'événement et changer telle ou telle fraction de l'équipe au pouvoir. Et la plupart des hauts fonctionnaires interrogés par nos soins à propos de l'instauration d'un service civil, thème récurrent des discours présidentiels, ne croient pas que ce modèle importé d'Europe soit en accord avec la culture politique mexicaine.

Non installés dans un statut, sans perspective de carrière organisée, ceux qui occupent les fonctions de grands serviteurs de l'État ne reçoivent pas enfin, pour la grande majorité d'entre eux, une formation spécifique pour détenir de telles charges. La plupart, certes, ont fait des études de droit et souvent à l'Université Nationale Autonome de Mexico (U.N.A.M.), ce qui peut apparaître comme une forme de préparation à l'exercice du pouvoir administratif. Mais en cela ils ne se distinguent pas de l'ensemble des étudiants embrassant des études de droit dans des facultés aux nombreux effectifs. D'autre part, on remarque parmi les détenteurs d'un poste important, outre des licenciés en droit, des économistes, des comptables publics, des ingénieurs civils, des ingénieurs agronomes, des administrateurs d'entreprises, etc.<sup>3</sup>. Bref, rien dans la formation ne permet de reconnaître un trajet de futur haut fonctionnaire, sinon la propension à effectuer des études de *postgrado* à l'étranger<sup>4</sup>.

Cette mauvaise identification du haut fonctionnaire mexicain se retrouve tant sous la plume du législateur que sous celle des sociologues attachés à l'étude des élites politiques — sociologues nord-américains le plus souvent. Sous le vocable de hauts fonctionnaires (*altos funcionarios*) ou sous celui de serviteurs publics (*servidores públicos*), le législateur désigne l'ensemble des détenteurs des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire<sup>5</sup>. De même, les sociologues mêlent-ils dans leurs études l'ensemble des agents entrant en compétition pour obtenir une charge publique qu'elle soit de nature administrative ou politique<sup>6</sup>.

Tout, donc, semble concourir à méconnaître la spécificité des hauts fonctionnaires mexicains, cette fonction apparaissant volontiers comme un des états pouvant être pris par les principaux acteurs intervenant dans l'espace public de ce pays.

3. Les principales professions représentées au sein de l'Administration Publique mexicaine sont les licenciés en droit (29,6 %), les économistes (18,7 %) les comptables publics (10,4 %), les ingénieurs civils (8,6 %), les ingénieurs agronomes (5,4 %), les administrateurs d'entreprise (5,2 %), les ingénieurs mécaniciens électriciens (4,6 %), les médecins (4,6 %) (enquête réalisée à partir d'un recueil de 802 biographies publié par la Présidence de la République : *Quién es Quién en la Administración Pública*, 1983).

4. Compte tenu des contraintes de socialisation les études de licence se réalisent presque toujours dans une université mexicaine. Par contre, l'acquisition du meilleur « profil » passe, dans la conjoncture actuelle, par la poursuite d'études de *postgrado* à l'étranger.

5. Voir à ce sujet les différentes lois établissant les responsabilités des hauts fonctionnaires ou serviteurs publics.

6. C'est notamment le cas des sociologues américains comme Roderic Ai Camp et Peter Smith.

## II. — COMMENCEMENT D'IDENTIFICATION

L'importance accordée à la loyauté et à la confiance n'exclut pas, lors de la désignation des responsables de l'Administration Publique, la reconnaissance d'autres qualités comme l'appartenance à un groupe politique relevant de la Famille Révolutionnaire, comme la compétence acquise lors de certains processus de socialisation, comme aussi l'articulation à certains groupes professionnels. La relative informalité du lien client/patron qui, comme le fait remarquer Bruno Jobert, peut caractériser des acteurs de même rang<sup>7</sup> trouve ainsi ses limites, ses « formalités ». Banale, cette remarque permet cependant d'éviter un écueil : l'oubli des contraintes propres à la relation de type clientéliste ou clanique.

L'appartenance, de près ou de loin, à la Famille Révolutionnaire est une première limite au libre jeu des amitiés dans l'Administration Publique. Par Famille Révolutionnaire est habituellement entendu l'ensemble formé par les groupes — groupes ayant de fortes assises parentales — qui depuis la Révolution mexicaine ont à la fois la vocation et la légitimité pour intervenir dans les affaires publiques<sup>8</sup>. Ayant des orientations différentes voire divergentes, ces groupes font varier la gamme idéologique du populisme à l'autoritarisme, de l'interventionnisme étatique au libéralisme plus ou moins sauvage. C'est en fonction de ces groupes, des thèmes dont ils sont porteurs, que s'anime le débat politique mexicain. Et en étant traditionnellement représentés dans les différentes coalitions gouvernementales, ils assurent la souplesse de gestion qui caractérise la politique mexicaine. Le caractère progressiste ou réactionnaire d'un gouvernement est d'ailleurs apprécié en fonction de la place faite à chacun de ces groupes.

La reconnaissance de l'appartenance à la Famille Révolutionnaire ou, tout au moins, d'une certaine proximité avec elle, vaut moins comme vérification d'une position idéologique que comme celle d'une connaissance des règles du milieu. Peu importe que les « héritiers » se distinguent de leurs pères s'ils respectent, comme c'est presque toujours le cas, les usages d'un milieu dont la reproduction est liée, a longtemps été liée, à sa diversité. On aura l'occasion de revenir sur l'étonnant esprit de discipline caractérisant ceux qui sont dans la mouvance de la famille révolutionnaire. Discipline qui s'exerce d'ailleurs plus à l'égard du « milieu », du « système » qu'à l'égard des individus toujours à la merci de trahisons.

7. Bruno Jobert, « Trois types de relations de dépendances personnelles dans les Etats modernes », in *L'autonomie sociale aujourd'hui*, CEPS/CREA, PUF, Grenoble, 1985.

8. Cf. Peter Smith, *Los laberintos del poder*, El reclutamiento de las élites políticas en México 1900-1971, El Colegio de México, México, 1979.

Une autre limite à l'inscription au cercle des prétendants est la compétence, plus exactement la réalisation de la socialisation selon un certain mode. Ainsi, traditionnellement, ceux qui ont occupé au Mexique les principaux postes de l'Administration, qui donc sont entrés dans le jeu subtil de la lutte interne entre les *camarillas*, sont passés par de grandes institutions d'éducation, le plus souvent d'éducation supérieure. Si ce trait s'est accentué avec les récents gouvernements (Echeverria, Lopez-Portillo, De la Madrid) où rares étaient les ministres, vice-ministres, directeurs généraux, etc., qui n'étaient pas au moins titulaires d'une licence de l'Université<sup>9</sup>, il est apparu dès les années 40, 50. Il ne s'agit pas de la simple acquisition d'un titre, même si dans le pays des *licenciados*, cela n'est pas sans importance. Roderic Ai Camp a noté comment l'*Escuela Nacional Preparatoria* et l'U.N.A.M. avaient été des lieux d'apprentissage, d'expérimentation de l'exercice politico-administratif. Les amitiés durables qui s'y sont nouées — et maintes fois relevées par ces observateurs de la vie politique mexicaine — l'ont été lors de la réalisation de véritables travaux pratiques dans le cadre privilégié de la vie universitaire<sup>10</sup>. Au Mexique, plus qu'ailleurs encore, la formation des responsables ne se borne pas à l'enseignement universitaire.

Enfin, troisième et dernière limite ici considérée de la relation clientéliste, les responsables de l'Administration Publique ne peuvent être désignés hors de ce vivier permanent que sont les *profesionalistas*. Sont englobés sous ce vocable de « professionnels » tous ceux dont la compétence a été sanctionnée par un diplôme d'université : licenciés en droit, économistes, ingénieurs civils, etc. Dans une formation sociale où la représentation des grands intérêts contradictoires (patronat/salariat) a été sévèrement contrôlée, notamment dans le cadre de structures corporatistes, les « professionnels », qui vertèbrent une assez large classe moyenne, jouent un rôle important. Produits de l'Université, ils forment des groupes professionnels organisés dont certains contrôlent des pans entiers de l'Administration Publique fédérale ainsi que de l'Administration para-publique. Si les licenciés en droit, véritables généralistes de l'Administration publique, apparaissent en grand nombre dans la plupart des ministères, on remarque que les ingénieurs civils contrôlent le secteur des transports et de la construction, que les ingénieurs agronomes contrôlent celui de l'agriculture, les médecins celui de la santé, etc. La capacité de contrôle et d'influence varie d'un groupe à un autre, mais globalement c'est là une donnée importante dans la désignation des hauts fonctionnaires mexicains.

En énumérant les principales limites de la relation clientéliste au sein de l'Administration publique mexicaine, on trace le contour du dispositif par lequel s'est établie puis reproduite une classe moyenne issue de la

9. Parmi les 802 personnes du *Quién es Quién*, les personnes non titulaires d'une licence (8 au total) ont souvent une formation de journaliste.

10. Cf. Roderic Ai Camp, *op. cit.*

Révolution, plus exactement portée par elle<sup>11</sup>. Dispositif dont les institutions-clefs ont été l'Université Nationale, les structures de l'Administration publique fédérale, de l'Administration para-publique et bien sûr les structures du P.R.I. avec ses trois secteurs (ouvrier, paysan et « populaire »)<sup>12</sup> telles qu'elles se prolongent dans les organismes de la représentation politique formelle (Chambre des députés, Sénat, mais aussi Gouvernements des Etats fédérés). Peu populaire si l'on s'en tient à son profil social, cette classe gouvernante se distingue aussi, comme l'a remarqué Peter Smith, des milieux dirigeants de l'économie avec qui elle entretient des rapports souvent conflictuels et cela d'autant que l'Etat pilote une partie non négligeable de l'économie.

Les élites issues du processus révolutionnaire se sont donc reproduites dans un cadre assez restreint ; ce qui explique l'étroitesse de l'espace public : encore aujourd'hui, la publicité des affaires publiques est assurée par quelques milliers de personnes se partageant entre l'Etat et l'Université — autant que l'on puisse les séparer — et non par les medias qui pratiquent systématiquement l'auto-censure. Ainsi, est-on en présence d'un milieu sinon homogène, du moins parfaitement circonscrit au sein duquel s'appliquent des modalités de sélection qui renvoient tout autant à la conjoncture générale qu'au rapport de force qui s'établit entre les *camarillas* porteuses de différents thèmes de gouvernement. La part faite à l'informalité, expliquant largement l'appréhension habituelle du fait mexicain, rend difficilement saisissable un processus de sélection des élites assez précis. C'est d'ailleurs là la principale caractéristique du « système » mexicain que d'être à même de fonctionner sans jamais formaliser ses nombreuses règles, toujours implicites. Pour autant elles s'appliquent et, pour s'en tenir aux limites repérées du « libre jeu » du clientélisme, on remarque que la désignation de chaque grand responsable de l'Administration mexicaine prend en compte nombre de contraintes et de nécessités d'équilibre propres à la classe dirigeante. Le travail d'analyse ne s'en trouve pas facilité puisque s'il est possible d'identifier les qualités nécessaires pour entrer avec quelques chances de succès dans le cercle des prétendants — liens avec la Famille Révolutionnaire, liens de parenté, passage par l'Université, appartenance à un groupe professionnel, etc — on ne peut raisonnablement les hiérarchiser pour l'ensemble de la population<sup>13</sup>. Se pose ainsi une question d'ordre méthodologique : le mode de sélection des hauts fonctionnaires mexicains est-il un objet pertinent pour la sociologie politique, la science politique, dès lors que l'informalité des procédures masque la multiplicité des règles ? Or est en effet constamment tenté de donner un caractère anthropologique à une

11. Cf. Peter Smith, *op. cit.*

12. Le secteur dit « populaire » regroupe en fait diverses organisations émanant des classes moyennes.

13. Par là même des études comme celle réalisée par Peter S. Cleaves, à propos du facteur professionnel, peuvent fort bien aboutir au constat que ce facteur ne joue pas un rôle déterminant : *Professions and the State*, 1984, à paraître aux Editions du Colegio de México.

démarche qui, compte tenu de la taille de l'objet, ne peut être que sociologique<sup>14</sup>.

La cohérence du milieu d'où sont originaires les hauts fonctionnaires réduit donc les hasards en matière d'attribution de postes. Ainsi un « règlement social » se substitue de fait à un mode de désignation et de circulation tel qu'il pourrait résulter de la définition de statuts, de l'organisation de carrières. Utile, ce constat ne permet cependant pas a priori de distinguer nettement les élites administratives des élites dites « politiques » puisque de telles procédures semblent valoir pour l'ensemble du système politico-administratif mexicain.

En fait il apparaît, même à travers des études qui ne s'attachent pas à marquer une telle différence, que s'est opérée au sein de ce système une division des rôles et des tâches au sein de la classe dirigeante<sup>15</sup>. Assez rapidement l'Administration publique a fourni les assises à une partie de la Famille Révolutionnaire qui, se reproduisant en son sein, s'est spécialisée dans la tâche administrative. Ont ainsi émergé des familles « bureaucratiques » dont la circulation sociale s'est réalisée de moins en moins hors du giron de l'Administration Publique. Cette évolution a été vérifiée par Rogelio Hernandez Rodriguez qui, ayant étudié la trajectoire des ministres mexicains de 1946 à 1982, constate que 59,6 % d'entre eux ont eu une trajectoire exclusivement administrative, 29,4 % ont combiné des postes administratifs et des mandats électifs et 11,7 % des postes administratifs, des mandats électifs et des responsabilités au sein du P.R.I.<sup>16</sup>.

Repérée sur une longue durée, cette tendance s'est affirmée lors des derniers sexennats. Ainsi, pour s'en tenir à la Présidence, remarque-t-on que Miguel de la Madrid est un pur produit de la haute administration, son appartenance au P.R.I. ayant eu un caractère assez formel. Il existe d'ailleurs au sein même de ce parti un organisme, le I.E.P.E.S. (*Instituto de Estudios Políticos y de Estudios Sociales*), permettant de « baptiser » les futurs grands responsables de l'Administration publique au moindre coût du point de vue de l'engagement militant<sup>17</sup>.

La spécialisation des filières administratives est allée de pair avec la spécialisation des filières politiques. Les carrières réalisées au sein du P.R.I. (au sens large du terme) ont de moins en moins fréquemment comme aboutissement une charge importante dans l'Administration publique fédérale dont seuls quelques ministres sans importance (comme celui

14. Cela pourrait expliquer l'attrait pour les études basées sur l'analyse des biographies. De telles études, très lourdes à gérer, manifestent probablement le souci des sociologues, des politologues d'intégrer une certaine dimension anthropologique.

15. Comme dans le cas des études relevant de la sociologie américaine.

16. Rogelio Hernandez Rodriguez, *Formación y Trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, Tesis, Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales, México, 1984.

17. Chargé d'organiser la campagne électorale du candidat du P.R.I., le I.E.P.E.S. accueille alors les membres de l'équipe du futur Président. Il ne connaît une réelle activité que lors de cette période en dehors de laquelle les responsabilités sont confiées à des personnages de second rang.

de la Pêche) fournissent les éléments d'un système des dépouilles. C'est le plus souvent par l'octroi d'une position au Parlement, et principalement à la Chambre des Députés, que sont récompensés les leaders populaires apparaissant dans tel ou tel secteur. Récompense ambiguë puisque, dans le cadre d'un régime présidentiel, l'entrée dans la Chambre des Députés ne correspond ni à l'accès au pouvoir législatif (le Président propose, le Parlement enregistre), ni à un quelconque tremplin pour atteindre les hautes charges du pouvoir central. Si le Sénat, plus sélectif, semble aujourd'hui devenir un vivier des futurs gouverneurs des Etats, postes importants dans le Mexique contemporain, la Chambre des Députés semble n'offrir d'autres perspectives qu'un retour dans les appareils du P.R.I. ou la jouissance d'une prébende dans le secteur para-public.

La séparation entre l'aire de circulation des hauts fonctionnaires et des politiques est devenue suffisamment nette pour que l'on s'étonne de l'envoi d'un espoir de la haute administration ou de l'Université à la Chambre des Députés ou de l'envoi d'un ministre en place dans un Etat du Nord pour « gagner » l'élection au poste de gouverneur.

Apparaît donc assez clairement le contour d'une haute fonction publique autonome se distinguant d'une classe politique dépendante et vouée au contrôle des élections, à l'organisation des manifestations, bref à l'encadrement des milieux populaires urbains et campagnards. C'est en assumant cette fonction que les leaders populaires (officiels) prennent place dans le système politico-administratif mexicain sans que cela leur permette d'acquérir une excessive légitimité aux yeux des dirigeants de l'Administration publique fédérale<sup>18</sup>.

On remarque, notamment à l'occasion de crises ouvertes entre la classe politique « traditionnelle » et telle ou telle fraction de la haute fonction publique, que celle-ci ne cesse d'affirmer sa spécificité. Une étude en cours sur le mode de formation des hauts fonctionnaires a d'ailleurs permis de relever que cette volonté de différenciation se manifestait par la façon dont les plus jeunes tendaient à se porter, au sein de l'ensemble universitaire mexicain, vers les institutions les plus sélectives ; par la façon aussi dont ils recherchaient l'obtention de diplômes de *postgrado*, après la licence donc, des Universités étrangères les plus prestigieuses (nord-américaines et britanniques principalement). Dans le même sens on a pu noter, lors d'une série d'entretiens, la recherche d'une légitimité à travers l'affirmation d'une compétence. Et si rares sont les hauts fonctionnaires remettant en cause le principe de libre désignation des grands et moyens responsables lors de chaque nouveau mandat présidentiel, beaucoup ont exprimé le vœu que cette circulation se réalise de façon telle que chaque haut fonctionnaire demeure dans son aire de compétence. Ce qui semble déjà assez fréquent<sup>19</sup>.

18. Lors des entretiens avec des hauts fonctionnaires, nombre d'entre eux n'ont pas hésité à afficher un réel mépris pour le P.R.I. même si beaucoup admettaient qu'ils se sont soumis ou qu'éventuellement ils se soumettront à la formalité consistant à prendre une carte de ce parti.

19. Cela notamment dans les aires à dominante technique.

Fort d'un tel constat, on est naturellement conduit à inscrire la réalité mexicaine dans une figure mi-autoritaire, mi-populiste où les hauts fonctionnaires, contrastant ainsi avec les politiques, apparaissent comme les cadres d'un projet nécessairement moderniste. L'avantage d'une telle appréhension est qu'elle situe le Mexique dans le domaine connu des formations sociales en voie d'évolution, en voie de diversification. Le désavantage est que la mise en vedette d'une haute fonction publique moderne, promue comme telle par l'actuel gouvernement qui n'hésite pas à publier un *Who's Who* de l'Administration, réduit à rien ou presque l'aspect paradoxal de la situation mexicaine. Et surtout elle conduit à oublier qu'aussi modernes soient-ils, les hauts fonctionnaires mexicains sont toujours pris dans des relations de type clientéliste, dans de complexes relations inter-personnelles et qu'ils ne cessent d'être désignés comme les acteurs de la corruption aux plus hauts niveaux.

### III. — ESSAI DE DECHIFFREMENT D'UN PARADOXE

Il est probable que le paradoxe qui résulte d'appréhensions contradictoires des hauts fonctionnaires mexicains, s'explique d'abord par la lecture de cette réalité qui se réalise largement sous l'influence des conceptions occidentales. Ainsi, dès lors qu'une bureaucratie n'intègre pas ou mal le schéma weberien, elle tend à ne plus être reconnue comme telle surtout si l'image première est donnée par des relations de type clientéliste. A ce sujet, il convient de noter que la « mé-connaissance » des hauts fonctionnaires est autant le fait des observateurs étrangers, traditionnellement nombreux au Mexique, que des sociologues et politologues mexicains qui, sur un mode plus rhétorique que scientifique, recourent volontiers aux « phrases » importées de l'Occident<sup>20</sup>.

Cela dit, comment lier ce qui nous semble si contraire ? La relation de confiance, l'allégeance personnelle, n'exclut pas, nous l'avons vu, l'existence d'un certain nombre de critères peu personnalisés (quantifiables donc) décidant souvent de l'ouverture d'une relation dite personnelle. On reconnaît certes là la constitution classique d'un milieu partageant les mêmes valeurs, se repérant de la même façon et ainsi organisant tacitement en son sein un système complexe de cooptation. La donnée remarquable dans la situation mexicaine est que ces règles implicites, qui pourraient aisément être formalisées par l'établissement d'un service civil, ne le sont pas et ne le seront probablement pas dans l'avenir. Autrement dit, il y a une sorte de volonté collective de ne pas *normaliser* les règles présidant au partage du pouvoir administratif. Par contre, une réelle publicité est faite au sein de l'espace public mexicain, dont nous avons vu l'étroitesse, des amitiés, de l'ensemble des relations personnelles

20. Cf. Claude Gilbert, « Un objet de reconnaissance, une expérience de recherche au Mexique », à paraître dans la revue *Trace*, C.E.M.C.A. - I.F.A.L., México.

régissant, dit-on, les rapports de pouvoir. De même n'ignore-t-on pas les abus liés à l'exercice de hautes fonctions.

Partant d'un tel constat, nous ferons deux hypothèses. Première hypothèse : le caractère informel des règles qui, objectivement, organisent la sélection et la circulation des élites administratives s'explique d'abord par la socialisation intense à laquelle sont soumis les acteurs de la haute administration publique. La connaissance des règles implicites passe par une pénétration du milieu qui conduit nécessairement à une forme d'adhésion. Il n'y a pas, comme dans les formations sociales fondées sur des normes écrites, la possibilité de dissocier l'adhésion personnelle et l'adhésion au « système ». L'engagement, si l'on peut dire, est de règle : il n'y a pas d'extériorité !

Cette caractéristique, on la retrouve constamment. Aller au-delà du repérage d'une socialisation intense, consisterait à dire que les prétendants aux grands postes sont obligés de *contracter* leur appartenance au milieu, au « système », pour évoluer en son sein, et cela sans qu'en retour ne leur soient données des garanties, des assurances quant à leur survie comme acteurs. La relation personnelle, toujours éclairée, apparaît donc comme le signe extérieur, obligatoire même, manifestant *l'engagement* des futures élites par rapport au milieu, par rapport au système. Par l'acceptation de cette forme personnalisée d'entrée dans les lieux du pouvoir, les nouveaux arrivants acceptent ainsi la précarité du « contrat » que le milieu ou système passe avec eux puisqu'il ne semble lié qu'à une question de personnes. Et cela malgré l'accumulation des nombreuses qualités qu'il convient d'obtenir pour participer à la compétition.

Un tel défaut d'assurance, propre aux rites d'entrée, peut être perçu dans d'autres domaines comme la réception et la gestion de l'information publique. Rares sont les positions de la haute administration qui permettent à leurs détenteurs de faire l'économie de la collecte personnelle de l'information dite publique ainsi que de son mode de traitement. Une partie importante du temps du haut fonctionnaire mexicain est ainsi consacrée à des réunions formelles et informelles grâce auxquelles il peut apprécier la nature de la conjoncture. Conjoncture si importante pour ces responsables que l'un d'entre eux n'hésitait pas à affirmer que le destin politique de chaque acteur subissait des aléas au moins aussi importants que les valeurs en bourse. Et de fait, comme cela a été remarqué par les sociologues mexicains, les rumeurs, les bruits de couloir, jouent un rôle décisif dans un pays où l'information publique est médiocrement diffusée par les medias.

Si donc l'entrée dans les sphères du pouvoir est soumise au contrat, à l'engagement, le maintien dans les mêmes sphères suppose une vérification continue, quasi quotidienne, des réseaux d'information. Compte tenu du mode de transmission des données publiques, cela signifie donc pour chaque responsable l'obligation de se soumettre à une intensive et perpétuelle « socialisation ». Il n'y a pas là de régulation de type institutionnel même si, comme nous le verrons par la suite, les enjeux politiques au Mexique sont relativement stables.

La seconde hypothèse, directement liée à la première, est que la *compromission*, dans le sens le plus fort du terme, tend à accompagner systématiquement tout exercice du pouvoir. De façon très anecdotique, on fait parfois état de pratiques présidentielles, aux lendemains de la Révolution, visant à compromettre l'ensemble des grands responsables en versant d'autorité sur leurs comptes bancaires de fortes sommes d'argent. Les pratiques contemporaines sont probablement plus discrètes. Mais au-delà de l'anecdote, on remarquera surtout que l'instabilité provoquée par le *spoils system* engendre, sans qu'il y ait besoin d'un trésorier-payeur, de fortes tendances à la corruption. Favorisée par le mode de circulation des élites administratives la corruption est aussi connue et activement dénoncée. La conséquence de ces dénonciations répétées, émanant souvent de la Présidence et reprises par la presse dite « alarmiste » (*alarmista*), est que pèse constamment une suspicion à l'égard des milieux dirigeants. Même si de tels procédés s'inscrivent dans le cadre des luttes d'influence auxquelles se livrent les *camarillas*, l'observateur est frappé par la publicité qui leur est donnée malgré (ou grâce ?) au contrôle très stricte de la presse. Et l'on est d'autant plus enclin à appréhender ce phénomène comme une donnée fonctionnelle du système politico-administratif mexicain que le principal accusateur institué comme tel, le Président, voit aussi son autorité minée par de telles accusations. Invariablement les Présidents de la République en place sont suspectés d'abuser de leur position pour s'enrichir indûment. De même, invariablement, les Présidents sortant doivent-ils porter le poids du bilan négatif de leur sexennat : ce sont par excellence les boucs émissaires abandonnés à la vindicte populaire <sup>21</sup>.

L'argument, qui vient aussitôt à l'esprit, d'un défaut de régulation des conflits propres à des milieux dirigeants incapables de préserver leurs intérêts à long terme, ne tient pas. Tout semble se passer en fait comme si l'affaiblissement systématique des détenteurs du pouvoir était une règle du comportement habituel des acteurs intégrés à l'espace public mexicain. Règle acceptée, y compris par les victimes, qui interprètent toujours comme un échec politique la publicité faite à la corruption dont on les accuse et qui jamais, ou presque jamais, ne remettent publiquement en question un tel verdict. « Le devoir de réserve », non inscrit dans les textes, est observé avec une vigilance beaucoup plus grande que dans les pays occidentaux. C'est en ce sens que nous faisons état d'une véritable discipline du milieu <sup>22</sup>.

Partant de nos deux hypothèses — contrainte permanente exercée par le milieu à l'égard de ses membres tenus à une incessante « socialisation », à une incessante « compromission » ; affaiblissement systématique des

21. Comme ce fut le cas de López Portillo plus ou moins contraint de demeurer hors du Mexique alors que la presse se déchaînait contre lui.

22. On cherchera vainement au Mexique des ouvrages écrits par des personnalités « sacrifiées » au système. En respectant le silence, ces personnalités peuvent espérer ressurgir politiquement lors d'un autre sexennat. En engageant des polémiques, elles se discréditent définitivement.

détenteurs du pouvoir — il devient possible de déchiffrer l'apparent paradoxe qui fait obstacle à la connaissance des milieux dirigeants mexicains et, plus particulièrement, des hauts fonctionnaires. Les images « négatives » empêchant de reconnaître des groupes sociaux structurés, aptes à organiser rationnellement leur reproduction, masquent en fait des règles que se sont donnés ces mêmes groupes pour persister comme groupes dirigeants. On mesure immédiatement quels peuvent être les avantages d'un tel fonctionnement. Avantages internes tout d'abord : l'obligation faite aux acteurs d'établir des liens d'allégeance personnelle, de se « compromettre » avec le milieu, sans qu'ils acquièrent pour autant un statut, sans qu'ils puissent espérer de véritables perspectives de carrière, les obligent à élaborer des stratégies prudentes tenant compte des intérêts contradictoires propres à ce milieu. La solidarité se réalise donc tout autant avec les « amis » politiques, qu'avec les ennemis potentiels qui ne doivent jamais subir le rapport de force au point d'être réellement marginalisés. Et si la solidarité, ainsi entendue, ainsi étendue, venait à faire défaut, le milieu dispose, grâce à la suspicion volontairement entretenue à l'égard de ses membres, de divers moyens de pression voire de répression. À ces avantages internes, favorisant la cohérence des milieux dirigeants, s'ajoutent des avantages externes favorisant, eux, le maintien d'une relation stable entre ces milieux et le reste de la population. Ainsi, l'éclairage donné aux rapports personnels comme les contraintes objectives (les critères de sélection) qui limitent, comme nous l'avons vu, l'entrée dans le champ du pouvoir. De là, l'apparente proximité d'une élite administrative qui, pour l'essentiel, fait l'objet d'un tri excluant le hasard des simples amitiés. Quiconque à même ou se croyant à même de remonter la chaîne clientéliste à travers le réseau des relations inter-personnelles, peut être dans l'illusion de ce rapport proche aux élites.

La suspicion qui plane sur les milieux dirigeants a aussi curieusement quelques avantages externes. Outre le fait qu'elle permet l'assimilation des élites au commun des mortels — autre proximité — elle empêche de percevoir ces élites comme des groupes protégés, comme c'est souvent le cas dans d'autres formations sociales d'Amérique latine. La fragilisation systématique de la position des détenteurs des grandes charges publiques, la remise en cause permanente et implicite de leur légitimité permettent donc aux élites de ne pas apparaître comme un *bloc* au pouvoir capable de s'organiser, de se reproduire, d'animer des politiques publiques à moyen et long terme. Ainsi, serait-on amené à dire dans le cas du Mexique que c'est en gérant, diversement, une certaine illégitimité, que les milieux dirigeants se maintiennent si « heureusement » au pouvoir malgré la succession des crises et catastrophes au cours de ces dernières années. Ce n'est là, bien sûr, qu'une hypothèse qui mériterait cependant d'être explorée.

À la suite de l'ensemble de ces remarques, le paradoxe de la situation mexicaine s'atténue dans la mesure où il devient possible de penser en une fois ce qui semblait contraire : l'existence d'une classe administrative organisée bien que soumise au clientélisme, bien que corrompue. Il faut

ajouter pour encadrer ces remarques, qu'un tel profil des élites de la haute administration s'explique aussi par la permanence institutionnelle. Bien qu'elle ait évolué depuis la période post-révolutionnaire, la structure administrative n'a cessé d'intégrer les données du compromis socio-politique sur lequel repose encore le Mexique contemporain. Un rapide examen des compétences de chaque ministère révèle qu'il est possible aux gouvernants de conduire des politiques satisfaisant à des exigences souvent divergentes. Et cela de telle façon que l'on peut dire que la contradiction des grands intérêts est inscrite dans la structure même de l'Administration : le ministère des Réformes agraires mène une politique nécessairement opposée à celle du ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation prônant une modernisation dans ce domaine ; le ministère des Finances, traditionnellement monétariste, ne peut que s'opposer au nouveau ministère chargé de la Programmation et de la Planification qui tend à multiplier les engagements de l'État dans les différents secteurs de la vie économique et sociale ; le ministère des Relations extérieures, grâce à l'action duquel le Mexique ne cesse d'apparaître comme un pays progressiste<sup>23</sup>, s'oppose nécessairement au ministère de l'Intérieur qui s'attache à contrôler, voire à refouler les réfugiés politiques venus des différents coins de l'Amérique latine etc. La contradiction est parfois inscrite au sein d'un même ministère : c'est le cas du ministère du Commerce dont une grande direction protège les intérêts des industriels et commerçants nationaux et dont une autre direction développe une politique visant à éliminer les barrières protectionnistes. Parfois même on remarquera qu'une même politique peut être conduite dans des sens différents, voire contraires, par différentes instances. Là encore, il y a peu ou il n'y a pas de réelle anarchie mais plutôt la mise en place d'une administration pouvant s'adapter, et de façon fort complexe, à la conjoncture. Il est probable que c'est là, par excellence, le lieu du politique au Mexique.

Cet ensemble institutionnel qui contient en lui-même le compromis politique du Mexique fonctionne avec une certaine indifférence à l'égard des acteurs qui, officiellement, « font » les politiques publiques. En un sens, les politiques sont, elles aussi, inscrites dans le fonctionnement de l'Administration. A plusieurs reprises, certains de nos interlocuteurs nous ont fait remarquer que le « hasard » des exigences propres au milieu de la haute administration — exigences toujours très « politiques » — pouvait amener un monétariste à la tête du ministère de la Programmation et de la Planification et, dans le même temps, un économiste de formation marxiste à la tête du ministère des Finances, sans que cela ne change la nature des politiques suivies par chacun des deux ministères : le monétariste devient interventionniste ; le marxiste devient monétariste. Bref, le poids des structures administratives que l'on aurait spontanément tendance à négliger dans un pays aussi « souple », aussi « informel » que

---

23. Cf. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976.

le Mexique est important et pèse en tout cas sur des acteurs qui doivent probablement à cette permanence institutionnelle, à cette quasi-immobilité même, le fait d'être soumis à de complexes ballets.

## CONCLUSION

Pour de nombreux observateurs de la réalité mexicaine, l'avènement de Miguel de la Madrid pourrait correspondre à une modification des règles du jeu, voire à une remise en cause de la formule politique ayant assuré au Mexique une réelle stabilité malgré de nombreuses crises, malgré aussi une accentuation des inégalités sociales<sup>24</sup>. On a noté notamment divers changements affectant les milieux dirigeants.

Le premier changement, déjà relevé, tient à « l'affichage », dans le sens publicitaire du terme, des hauts fonctionnaires dont les cursus, alors connus des seuls acteurs de l'espace public mexicain, ont donné lieu à une publication et cela souvent au grand étonnement des personnes concernées<sup>25</sup>. Si, par la suite, une même publicité a été faite à propos des cursus des autres catégories de responsables, il n'en demeure pas moins qu'il y a eu initialement une volonté politique de la Présidence de mettre un terme à l'anonymat dans lequel se tenaient les hauts fonctionnaires principalement connus de leurs pairs. La visibilité assurée à ce groupe social a marqué, avec la montée des discours sur la compétence, la relance des projets d'établissement d'un service civil (même s'il n'a jamais visé la très haute administration)<sup>26</sup>, un désir très politique d'isoler l'élite administrative dont Miguel de la Madrid, nous l'avons vu, est directement issu. Cela est allé de pair avec ce que l'un de nos interlocuteurs, ancien responsable sous la Présidence Lopez-Portillo, a désigné comme un « coup d'État légal ». Par là, il faut entendre l'innovation introduite par Miguel de la Madrid qui, lors de la distribution des hautes charges publiques, a moins tenu compte que ses prédécesseurs des intérêts contradictoires et solidaires de la Famille Révolutionnaire. Et de fait, il semble que la place faite aux membres de sa *camarilla* dans les différents postes gouvernementaux n'a permis qu'une assez faible représentation des autres groupes.

On est tenté, compte tenu des origines de ce Président, de son faible goût pour les messes messianiques, de voir là une entreprise de consolidation d'une classe administrative accentuant son autonomisation. La

24. Tous les observateurs sont d'accord pour constater l'écart croissant entre les revenus des plus démunis et ceux des mieux pourvus.

25. Les données ont été réunies par un service directement rattaché à la Présidence de la République et leur publication a été réalisée sans que les personnes concernées en soient averties.

26. Le défaut d'existence de cabinets, dans l'acceptation française du terme, rend impossible l'établissement d'un service civil au-delà de certains niveaux.

vigueur avec laquelle les hauts fonctionnaires se démarquent, au moins verbalement, des « politiques » — qui ne sont en fait que les agents du simulacre électoral — va dans ce sens. Ainsi la donnée clientéliste, la corruption, l'incompétence, sont-elles de plus en plus attachées à la seule classe politique dont le crédit, traditionnellement faible, tend à s'amenuiser.

Cette évolution, nous l'avons vu, semble se confirmer à travers la recherche par les prétendants aux hautes charges publiques d'une meilleure qualification, en se pliant notamment à de réels processus de sélection. On pourrait ajouter qu'il y a actuellement une certaine diversification quant aux sources du recrutement : alors que jusqu'à ces dernières années le recrutement se limitait à une classe moyenne se reproduisant au sein de l'Université Nationale, on a noté avec l'arrivée de jeunes gens (souvent très jeunes) issus des institutions d'éducation supérieure privée (environ 10 % de l'élite administrative), l'intérêt nouveau manifesté par des fractions des classes supérieures pour les postes-clefs au sein de l'Administration Publique. Et si, très rapidement, on remarque que cette évolution s'est accompagnée d'un redressement de l'Eglise, traditionnellement absente du débat politique au Mexique, d'une résurgence des forces armées, elles aussi traditionnellement marginalisées, on ne peut être que tenté d'inscrire la réalité mexicaine contemporaine dans le schéma autoritaire dont Linz a été l'initiateur.

En fait, nous serions plutôt tenté par une hypothèse à la mesure de la spécificité de la culture politique mexicaine. L'affichage des hauts fonctionnaires soudain apparentés à une sorte de technocratie, l'élargissement du recrutement de ces hauts responsables vers des classes supérieures, la reconnaissance des forces conservatrices ont été probablement la meilleure vitrine que la Famille Révolutionnaire, mafia politique, pouvait présenter à ses créanciers, notamment à ceux des États-Unis, aux lendemains du sexennat de Lopez-Portillo. Et si, de toute évidence, certaines *camarillas* modernistes probablement tentées par l'aventure autoritaire sont, dans le cadre d'une telle conjoncture, sur le devant de la scène, on ne peut ignorer que dans le même temps, dans le strict fil d'une politique permanente de compromission des membres de l'élite, des gages ont été pris sur ces *camarillas*. Qu'advienne une autre conjoncture — des troubles populaires par exemple à la suite d'un mauvais contrôle des conséquences désastreuses du séisme de septembre 85 et plus encore de celles de la chute dramatique du cours du pétrole — et d'autres *camarillas*, porteuses de thèmes nationalistes et contestant le phénomène technocratique, pourront restaurer les bases du consensus minimum nécessaire à la perpétuation du « système » mexicain.

Il convient certes de ne pas exagérer les capacités de régulation du dit système qui a cependant à son crédit une longévité exceptionnelle dans le contexte troublé de l'Amérique. De même, et l'on songe aux remarques de Jean Leca à propos des leçons données par les pays non occidentaux <sup>27</sup>,

27. Jean Leca, « Les fonctions sociales de l'Etat : la leçon des Etats non occidentaux », in *Recherches sur l'Etat*, I.E.P./CERAT, 1980.

convient-il de ne pas trop insister sur la spécificité de la formule mexicaine même si elle prend difficilement place dans les rayons de nos sciences sociales. Il serait, par exemple, très intéressant de réaliser ou de faire réaliser par des intellectuels mexicains une approche des hautes fonctions publiques occidentales à travers la donnée clientéliste, ou à travers celle du « clanisme moderne » pour reprendre l'expression de Bruno Jobert<sup>28</sup>. Nul doute que nous mesurerions alors que les tares que nous faisons porter à l'Autre ont d'abord comme fonction de faire reluire la rationalité de nos propres administrations. En tout cas, c'est probablement dans ces divers retours que pourrait s'inscrire une autre forme de curiosité scientifique.

---

28. Bruno Jobert, *op. cit.*